

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 46

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 novembre 2011

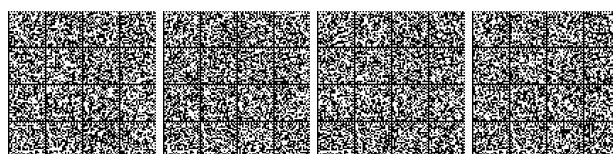
SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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. **280.** Sentenza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del d.P.R. n. 915 del 1982 - Eccepita inammissibilità della questione per insufficiente motivazione del remittente in punto di rilevanza - Reiezione.

- Legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18, art. 16.
- Costituzione, artt. 119 – nel testo anteriore alla sostituzione operata dall’art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - e 23.

Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del d.P.R. n. 915 del 1982 - Eccepita inammissibilità della questione per omessa ricerca da parte del remittente di un’interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata - Reiezione.

- Legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18, art. 16.
- Costituzione, artt. 119 – nel testo anteriore alla sostituzione operata dall’art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - e 23.

Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del d.P.R. n. 915 del 1982 - Eccepita inammissibilità per formulazione della questione in modo alternativo e ancipite - Reiezione.

- Legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18, art. 16.
- Costituzione, artt. 119 – nel testo anteriore alla sostituzione operata dall’art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - e 23.

Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del d.P.R. n. 915 del 1982 - Previsione, a carico dei gestori di impianti di innocuizzazione, di eliminazione e di discariche di rifiuti urbani, e a favore dei comuni sede degli impianti stessi, di un contributo annuo commisurato al peso dei rifiuti e soggetto a revisione triennale in base agli indici ISTAT - Esorbitanza dai limiti della potestà legislativa regionale in materia tributaria, stante la natura tributaria del contributo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18, art. 16.
- Costituzione, art. 119 – nel testo anteriore alla sostituzione operata dall’art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - (art. 23).

Pag. 1

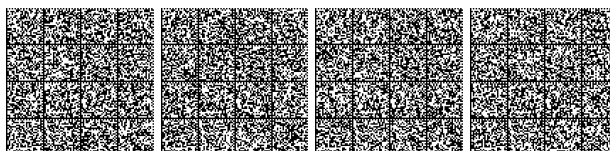
N. **281.** Sentenza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Esito negativo del terzo incanto nell’espropriazione forzata immobiliare - Assegnazione dell’immobile allo Stato “per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede”, anziché “per il prezzo base del terzo incanto” - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento delle altre questioni e degli ulteriori profili di censura.

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 85, comma 1.
- Costituzione, art. 3 (artt. 53 e 42).

Pag. 8



N. 282. Sentenza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a carico di un deputato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Taranto - Insufficiente e incompleta descrizione delle dichiarazioni ritenute diffamatorie - Impossibilità di valutare l'effettiva condotta del parlamentare - Inammissibilità del conflitto.

- Deliberazione della Camera dei deputati 28 ottobre 2009 (Doc. IV-ter, n. 10-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37. Pag. 17

N. 283. Sentenza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Delimitazione dell'oggetto - Ulteriore questione o profilo di costituzionalità dedotto dalla parte costituita, non contenuti nell'ordinanza di rimessione - Inammissibilità.

Impiego pubblico - Personale dipendente prossimo al compimento del limite di età per il collocamento a riposo - Possibilità, per gli anni 2009, 2010 e 2011, di chiedere l'esonero dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità massima contributiva di 40 anni - Esclusione di tale beneficio per il personale della Scuola - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 72, comma 1, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 3 e 97. Pag. 20

N. 284. Ordinanza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Procedimenti di opposizione a sanzioni amministrative - Assoggettamento al pagamento del contributo unificato nonché delle spese forfetizzate, anche con riferimento agli atti dei giudizi previsti dall'art. 204-bis cod. strada - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, asserita lesione del diritto di agire in giudizio e della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 212, lett. b), n. 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 113. Pag. 25

N. 285. Ordinanza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Corte dei conti - Sentenza del Tribunale di Trento pronunciata nel giudizio civile promosso dal sostituto procuratore generale della Corte dei conti, sezione giurisdizionale del Trentino Alto Adige, sede di Bolzano, per il risarcimento del danno da diffamazione derivante da un articolo di stampa - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Procura della Corte dei conti - Asserita lesione delle prerogative di indipendenza nell'esercizio delle funzioni costituzionalmente garantite al pubblico ministero della Corte dei conti - Insussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Inammissibilità.

- Sentenza del Tribunale di Trento del 14 febbraio 2011, n. 248.
- Costituzione, art. 108, secondo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto comma. Pag. 28



n. 286. Ordinanza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Ritenuta irragionevolezza della scelta legislativa di esclusione dell'azione risarcitoria anche in ipotesi non delittuose ma caratterizzate da rilevante disvalore sociale idoneo ad arrecare discredito all'amministrazione pubblica - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 30-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 3.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Asserita violazione del diritto fondamentale all'immagine della pubblica amministrazione - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 30-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione art. 2.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Asserita ingiustificata limitazione della tutela giurisdizionale dell'amministrazione - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 30-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione art. 24.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Lamentata violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 30-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione art. 97.

Pag. 32



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 95. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 settembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Possibilità per le IPAB sottoposte a riordino, fino alla trasformazione in ASP ovvero in Fondazioni o Associazioni, nonché per le ASP una volta costituite, di incrementare la dotazione organica, fatta salva la “compatibilità con le disposizioni di bilancio” - Lamentata inadeguatezza e insufficienza della clausola di salvaguardia che non opera il necessario raccordo con la normativa statale in materia di spesa per il personale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, artt. 5 e 15.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. n. 12 del 2008 [*recte*: d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133], art. 76, comma 7.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Attribuzione ai Comuni delle attività riguardanti l'estinzione delle IPAB con assegnazione, seppure temporanea, agli stessi di nuove strutture e nuovo personale - Lamentata mancanza del necessario raccordo con la normativa statale in materia di spesa per il personale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 6.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. n. 12 del 2008 [*recte*: d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133], art. 76, comma 7.

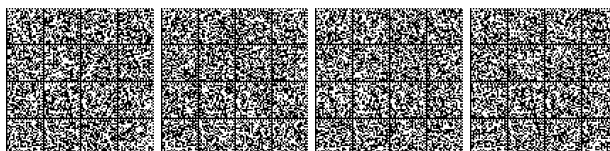
Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Trasferimento di tutto il personale delle IPAB alle ASP e, fino alla costituzione di queste ultime, ai Comuni - Mancata specificazione dei requisiti e delle modalità dell'originaria assunzione di detto personale - Lamentato conferimento ai Comuni e alle ASP di personale anche non selezionato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso.

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, artt. 5, commi 1 e 2, 6, commi 3, 4, 5, 6 e 7, e 15, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 97, comma terzo.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Indennità spettanti al Presidente e ai componenti del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda - Contrasto con la normativa statale sulla riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 11, commi 8 e 9.
- Costituzione, art. 97, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 2.

Pag. 37



- N. 96. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 settembre 2011 (della Regione autonoma della Sardegna)

Regione Sardegna - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Nuovo patto di stabilità interno - Partecipazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica - Lamentata applicazione alla Regione Sardegna del generale regime premiale e sanzionatorio connesso al rispetto del patto di stabilità, ancorché la Regione versi in situazione di indisponibilità di risorse adeguate per l'assolvimento delle funzioni istituzionali per l'asserita mancata esecuzione della novella statutaria del 2006 sul regime delle entrate - Lamentata iniquità del sistema di compartecipazione a vantaggio delle Regioni ordinarie e in danno delle autonomie speciali - Lamentata interferenza statale nell'ordinamento degli enti locali - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione della speciale autonomia finanziaria della Regione, violazione del principio del necessario equilibrio tra funzioni e risorse assegnate, violazione della potestà legislativa esclusiva della Regione in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, indebita equiparazione di situazioni diverse, irragionevolezza.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, e modificato con il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, art. 20, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5 e 17-bis.
- Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117 e 119; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 8, anche in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 5, 7, e art. 3, comma 1, lett. b); legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 834.

Pag. 40

- N. 97. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 (della Provincia autonoma di Trento)

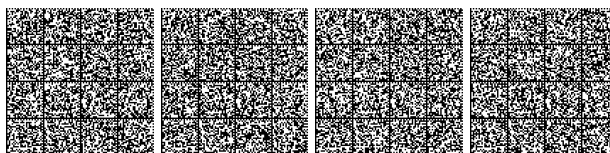
Provincia autonoma di Trento - Imposte e tasse - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Previsione, a partire dall'anno 2011, per le autovetture e per gli autoveicoli per il trasporto promiscuo di persone e cose, di una addizionale erariale della tassa automobilistica da versare alle entrate del bilancio dello Stato - Contrasto con le previsioni statutarie sulla natura di tributo proprio delle Province autonome delle tasse automobilistiche istituite con legge provinciale, e, in subordine, sulla riserva tributaria in favore delle Province autonome - Lamentata inosservanza della procedura concordata, prevista dallo statuto speciale, per il raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica fissata da provvedimenti generali dello Stato - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e regionale, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 23, comma 21.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 73, 75 e 79; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 3, 9 e 10.

Provincia autonoma di Trento - Commercio - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Rete di distribuzione dei carburanti - Previsione che le Regioni e le Province autonome, entro 90 giorni, emanino indirizzi ai comuni per la chiusura effettiva degli impianti di distribuzione dei carburanti dichiarati incompatibili ai sensi del decreto del ministro delle attività produttive del 31 ottobre 2001 - Previsione che i comuni stessi provvedano, entro 120 giorni, alla chiusura dandone comunicazione alla regione e al ministero competente - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa della Provincia in materia di commercio, violazione dell'ordine delle competenze nel sistema amministrativo locale fissato dalla Provincia nell'esercizio delle sue competenze statutarie.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 28, commi 3 e 4.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 3), e 16; d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 15; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2, comma 1.

Pag. 56



- n. 98. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 (della Regione Emilia-Romagna)

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attribuzione ad uno o più regolamenti di delegificazione del compito di dettare misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego, e specificamente sulla limitazione della crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, sulle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017, sulle procedure di mobilità del personale, sulla valorizzazione ed incentivazione dell'efficienza di determinati settori, sulla individuazione degli enti destinatari in via diretta delle misure di razionalizzazione della spesa - Lamentata incidenza con regole di dettaglio sull'organizzazione e sulla finanza regionale, nonché sugli enti dipendenti dalle Regioni e sugli enti locali, lamentato utilizzo della fonte regolamentare in materia di legislazione concorrente, e in subordine, mancata intesa con la Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia regionale, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lett. *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*.
- Costituzione, artt. 114, 117, commi terzo e sesto, e 118.

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché previsione che gli stessi acquisiscano l'autonomia se aventi almeno 1.000 alunni - Lamentata incidenza con regole di dettaglio, e a due mesi dall'inizio dell'anno scolastico, sui piani di dimensionamento della rete scolastica già programmati, nonché mancata concertazione Stato-Regioni - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione, violazione dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

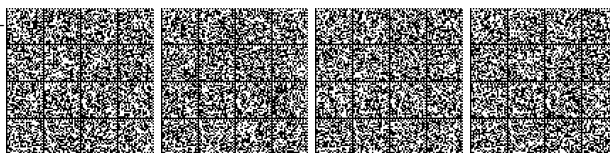
- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, e 118.....

Pag. 60

- n. 99. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 (della Regione Liguria)

Amministrazione pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Autovetture di servizio (c.d. auto *blu*) - Divieto di superare i 1600 cc., obbligo di utilizzo fino alla dismissione o rottamazione, divieto di sostituzione, nonché disciplina con d.P.R. delle modalità e limiti di utilizzo al fine di ridurre numero e costo - Lamentata introduzione di norme di dettaglio in materia di organizzazione regionale, lamentata introduzione di vincoli con fonte regolamentare e, in subordine, mancato coinvolgimento delle regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa della Regione nella materia residuale dell'organizzazione regionale, violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento della pubblica amministrazione, leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 2, commi 1, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118.



Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attribuzione ad uno o più regolamenti di delegificazione del compito di dettare misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego, e specificamente sulla limitazione della crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, sulle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017, sulle procedure di mobilità del personale, sulla valorizzazione ed incentivazione dell'efficienza di determinati settori, sulla individuazione degli enti destinatari in via diretta delle misure di razionalizzazione della spesa - Lamentata incidenza con regole di dettaglio sull'organizzazione e sulla finanza regionale, nonché sugli enti dipendenti dalle Regioni e sugli enti locali, lamentato utilizzo della fonte regolamentare in materia di legislazione concorrente, e in subordine, mancata intesa con la Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia regionale, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lett. *b), c), d), e), f)*.
- Costituzione, artt. 114, 117, commi terzo e sesto, e 118.

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché previsione che gli stessi acquisiscano l'autonomia se aventi almeno 1.000 alunni - Lamentata incidenza con regole di dettaglio, e a due mesi dall'inizio dell'anno scolastico, sui piani di dimensionamento della rete scolastica già programmati, nonché mancata concertazione Stato-Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione, violazione dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Telecomunicazioni - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Finanziamento della banda larga - Predisposizione ad opera del Ministero dello sviluppo economico di un progetto strategico per la realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga - Previsione di un decreto ministeriale per l'adozione dei provvedimenti necessari per l'attuazione - Lamentata incidenza con regole di dettaglio in ambiti di competenza regionale, insussistenza dei presupposti e degli strumenti collaborativi per la chiamata in sussidiarietà - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti dell'ordinamento delle comunicazioni e del governo del territorio, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 30, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.



Commercio - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte - Esenzione dal rispetto dei limiti e prescrizioni sugli orari di apertura e chiusura, sull'obbligo della chiusura domenicale, festiva e della mezza giornata infrasettimanale (c.d. liberalizzazione) - Obbligo di adeguamento normativo da parte delle Regioni entro un anno - Lamentato esproprio delle competenze regionali - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie del commercio e del turismo.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 35, commi 6 (che modifica l'art. 3, comma 1, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223) e 7.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. m), e quarto.

Pag. 66

N. 100. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 (della Regione Veneto)

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Introduzione di misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle prestazioni ambulatoriali specialistiche (c.d. ticket) aggiuntive rispetto a quelle eventualmente già disposte dalle regioni, ovvero introduzione di possibili misure regionali alternative ed equipollenti - Lamentata alterazione degli equilibri già definiti con il Patto per la salute e i criteri di riparto delle risorse del Fondo sanitario nazionale tra le Regioni, imposizione alle Regioni c.d. virtuose di un sovrapprezzo a vantaggio delle Regioni che non hanno raggiunto gli obiettivi di pareggio di bilancio, penalizzazione del servizio sanitario pubblico a vantaggio del mercato privato, introduzione di disciplina di dettaglio in ambiti regionali, nonché mancanza di una previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale nelle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, violazione dell'autonomia finanziaria regionale, lesione del diritto alla salute, violazione dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 17, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118, 119 e 120.

Pag. 77

N. 225. Ordinanza della Corte di Appello di Messina dell'11 maggio 2011

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Lesione del diritto dell'accusato al trattamento più lieve, corollario del principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale affermato dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione art. 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 85



n. 226. Ordinanza del Giudice di pace di Roma del 18 maggio 2010.

Responsabilità civile - Risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione - Proponibilità dell'azione giudiziaria - Condizioni - Onere per il danneggiato di inoltrare previamente all'impresa assicuratrice la richiesta risarcitoria stragiudiziale osservando "le modalità ed i contenuti previsti dall'art. 148" del codice delle assicurazioni private - Conseguente improponibilità dell'azione in caso di richiesta priva degli elementi finalizzati alla formulazione della "congrua e motivata offerta" da parte dell'assicuratore - Ininfluenza in senso contrario delle trattative intercorse tra le parti, concluse con la corresponsione di somma ritenuta "non congrua" dal danneggiato e trattenuta a titolo di acconto - Eccesso di delega sotto più profili - Esorbitanza dalla delega per il "riassetto" normativo in materia di assicurazioni, contrasto con i principi posti dal legislatore delegante e dalle direttive comunitarie, inosservanza dell'obbligo di acquisizione del parere del Consiglio di Stato - Violazione dei principi sull'equo processo e sulla effettività della tutela giurisdizionale sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - Inosservanza di vincoli internazionali e comunitari.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 145 [comma 1].
- Costituzione, artt. 76, in relazione agli artt. 1 e 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229 ed alla direttiva 2005/14/CE dell'11 maggio 2005, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6, n. 1, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 [e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848], nonché all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e resa obbligatoria con il Trattato di Lisbona, reso esecutivo dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Responsabilità civile - Risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione - Proponibilità dell'azione giudiziaria - Condizioni - Onere per il danneggiato di inoltrare previamente all'impresa assicuratrice la richiesta risarcitoria stragiudiziale osservando "le modalità ed i contenuti previsti dall'art. 148" del codice delle assicurazioni private - Conseguente improponibilità dell'azione in caso di richiesta priva degli elementi finalizzati alla formulazione della "congrua e motivata offerta" da parte dell'assicuratore - Ininfluenza in senso contrario delle trattative intercorse tra le parti, concluse con la corresponsione di somma ritenuta "non congrua" dal danneggiato e trattenuta a titolo di acconto - Violazione del diritto di azione, del diritto di difesa, dei principi del giusto processo e della tutela giurisdizionale effettiva - Effetti negativi-distorsivi sull'applicazione delle ordinarie regole processuali (segnatamente in tema di soccombenza e spese processuali) - Ingiustificata deroga al regime processuale generale, a sfavore dei soggetti danneggiati e dei meno abbienti - Violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Lesione del diritto alla salute e del diritto al risarcimento integrale del danno subito - Ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti danneggiati in rapporto ai diversi regimi di proponibilità delle azioni risarcitorie cui sono legittimati - Ingiustificata disparità di trattamento tra soggetto danneggiato ed impresa di assicurazione legittimata passivamente.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 145, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, commi primo e secondo, 24, commi primo e secondo, 32, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 1, 3 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e resa obbligatoria con il Trattato di Lisbona, reso esecutivo dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Pag. 87



N. 227. Ordinanza del Tribunale di Trento del 15 giugno 2011

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Configurabilità del reato nei confronti di chi conduca in stato di ebbrezza qualunque tipo di veicolo, compreso il velocipede - Mancata previsione della configurabilità del reato limitatamente alla guida di veicoli a motore o, comunque, di sanzioni differenziate tra guida di veicoli a motore e non a motore - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di proporzionalità della pena - Violazione del principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 186, comma 2, in combinato disposto con l'art. 47 del medesimo codice.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 27, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.....

Pag. 118

N. 228. Ordinanza del Tribunale di Sondrio del 28 aprile 2011

Previdenza - Assicurazione obbligatoria per lavoratori autonomi - Esercizio contemporaneo, anche in un'unica impresa di varie attività autonome assoggettabili a diverse forme di assicurazione obbligatoria - Principio dell'assoggettamento all'assicurazione obbligatoria prevista per l'attività prevalente - Previsione con norma di interpretazione autentica, ma a carattere innovativo, dell'esclusione dei rapporti di lavoro autonomo degli amministratori - Violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevolezza - Lesione del diritto di azione in giudizio - Violazione delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria - Lesione del principio di parità delle parti processuali - Violazione di vincoli internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 12, comma 11, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 102 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

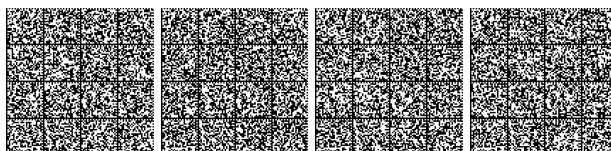
Pag. 121

N. 229. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Siena del 5 giugno 2000.

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali per le organizzazioni di volontariato - Trasferimenti di beni a titolo oneroso connessi allo svolgimento delle loro attività - Esenzione dalle sole imposte di bollo e di registro, anziché da ogni tipo di imposta (comprese quelle ipotecarie e catastali) - Irragionevole disparità di trattamento rispetto agli atti di liberalità con identica finalità solidaristica.

- Legge 11 agosto 1991, n. 266, art. 8, comma 1.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 124



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 280

Sentenza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del d.P.R. n. 915 del 1982 - Eccepita inammissibilità della questione per insufficiente motivazione del remittente in punto di rilevanza - Reiezione.

- Legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18, art. 16.
- Costituzione, artt. 119 – nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - e 23.

Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del d.P.R. n. 915 del 1982 - Eccepita inammissibilità della questione per omessa ricerca da parte del remittente di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata - Reiezione.

- Legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18, art. 16.
- Costituzione, artt. 119 – nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - e 23.

Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del d.P.R. n. 915 del 1982 - Eccepita inammissibilità per formulazione della questione in modo alternativo e ancipite - Reiezione.

- Legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18, art. 16.
- Costituzione, artt. 119 – nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - e 23.

Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del d.P.R. n. 915 del 1982 - Previsione, a carico dei gestori di impianti di innocuizzazione, di eliminazione e di discariche di rifiuti urbani, e a favore dei comuni sede degli impianti stessi, di un contributo annuo commisurato al peso dei rifiuti e soggetto a revisione triennale in base agli indici ISTAT - Esorbitanza dai limiti della potestà legislativa regionale in materia tributaria, stante la natura tributaria del contributo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18, art. 16.
- Costituzione, artt. 119 – nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - (art. 23).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO Giudice, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;



ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986 n. 18 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915), promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento vertente tra la S.r.l. Servizi Industriali e il Comune di Orbassano con ordinanza del 20 maggio 2010 iscritta al n. 252 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2010;

Visti l'atto di costituzione della S.p.a. Sadi Servizi Industriali (succeduta nel processo principale alla S.r.l. Servizi Industriali), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Franco Gallo;

Uditi gli avvocati Riccardo Montanaro per la S.p.a. Sadi Servizi Industriali e Luca Antonini per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte suprema di cassazione, con ordinanza pronunciata il 14 aprile 2010 e depositata il successivo 20 maggio 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 23 e 119 della Costituzione — quest'ultimo, nel testo anteriore alla sostituzione operata dell'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) — questione di legittimità dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915), il quale, prima della sua abrogazione ad opera dell'art. 45, comma 5, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59 (Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti), stabiliva che: «I soggetti gestori di impianti di innocuizzazione e di eliminazione e di discariche di rifiuti urbani, assimilabili agli urbani, speciali fatta esclusione per gli inerti e tossici e nocivi, nonché i soggetti gestori di impianti di stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi per conto terzi, sono tenuti a corrispondere dal momento dell'attivazione, se nuova attività, e a partire dal 31 luglio 1986 se attività esistente, al Comune sede di impianto di innocuizzazione e di eliminazione o di discarica, un contributo annuo pari a lire 2 e al Comune sede di impianto di stoccaggio provvisorio un contributo annuo pari a lire 1 per ogni chilogrammo di rifiuti rispettivamente innocuizzati, eliminati, collocati in discarica o stoccati nell'anno precedente [primo comma]. La misura del contributo è sottoposta ogni 3 anni a rivalutazione secondo l'indice ISTAT del costo della vita [secondo comma]. Le somme introitate devono essere destinate ad interventi finalizzati alla conservazione e valorizzazione della natura e dell'ambiente [terzo comma]».

1.1. — Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, che: *a)* il giudizio di cassazione scaturisce dal ricorso proposto da una società che gestisce un impianto di trattamento dei rifiuti nei confronti del Comune di Orbassano, sede dell'impianto, e concerne la legittimità della deliberazione della Giunta di detto Comune, adottata in data 26 aprile 1993, con la quale era stato determinato, nella misura di L. 1.353.329.210, il contributo dovuto dalla società al Comune ai sensi dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte n. 18 del 1986; *b)* nel giudizio si controverte in ordine alla natura di detto contributo e, nell'ipotesi in cui esso dovesse essere qualificato come tassa sulle concessioni regionali, in ordine alla sua legittimità ai sensi dell'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario); *c)* nel ricorso è messa in dubbio la legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte n. 18 del 1986, perché esso eccederebbe l'ambito della potestà legislativa e impositiva attribuita alle Regioni a statuto ordinario dagli artt. 117 e 119 Cost., nel testo vigente anteriormente alla sostituzione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

1.2. — Il medesimo giudice rimettente, in punto di diritto, dopo avere escluso alcune qualificazioni del contributo di cui al denunciato art. 16 della legge della Regione Piemonte n. 18 del 1986 — in particolare, che esso sia una tassa sulle concessioni regionali disciplinata dall'art. 3 della legge n. 281 del 1970 (essendo applicato all'attività di gestione degli impianti di trattamento dei rifiuti e non ad atti adottati dalle Regioni nell'esercizio delle loro funzioni o dagli enti locali nell'esercizio di funzioni regionali ad essi delegate), oppure una forma di finanziamento dell'attività di trattamento, ammasso, deposito e discarica dei rifiuti (servizi per i quali era prevista, invece, la tassa per lo smaltimento dei



rifiuti solidi urbani di cui agli articoli da 268 a 272 del regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, recante «Testo unico per la finanza locale», come sostituiti dall'art. 21 del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, recante «Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi») o, ancora, che possa essere assimilato ai contributi di urbanizzazione di cui all'art. 3 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante «Norme per la edificabilità dei suoli» (non essendo previsto in funzione dell'urbanizzazione dell'area dove è ubicato l'impianto) o ad un canone di concessione (atteso che la pretesa vantata dal Comune non trovava fondamento in una concessione comunale ma esclusivamente nella norma impositiva regionale) — afferma che esso: *a)* è diretto a compensare i costi sociali e ambientali che derivano, per il Comune, dalla localizzazione nel proprio territorio dell'attività di trattamento dei rifiuti, definita di pubblico interesse dall'art. 1 del d.P.R. n. 915 del 1982, «onere che perciò dovrebbe finanziarsi con l'imposizione generale»; *b)* «qualora pure non sia un tributo», non è configurabile come un corrispettivo giustificato da una specifica attività della pubblica amministrazione a favore del privato, ma dovrebbe essere considerato «in ogni caso una prestazione patrimoniale imposta a norma dell'art. 23 Cost.».

1.3. — Il giudice *a quo*, afferma poi, sempre in punto di diritto, che dagli artt. 117 e 119 Cost., nel testo anteriore alla legge costituzionale n. 3 del 2001, come letti dalla consolidata giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 295 del 1993; n. 294 del 1990; n. 204 e n. 214 del 1987; n. 272 del 1986), si ricava che la potestà normativa tributaria spettante alle Regioni a statuto ordinario costituisce un aspetto dell'autonomia finanziaria riconosciuta a tali enti dall'art. 119 Cost. e deve, perciò, essere esercitata «nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica» (art. 119, primo comma, Cost.). Sulla scorta di tale ultima previsione costituzionale, la legge statale costituisce «la fonte necessaria e obbligata della disciplina degli spazi regionali», idonea a condizionarne il contenuto «sia per quanto attiene al tipo di tributo, nella sua configurazione e nei suoi elementi costitutivi, sia in relazione al suo profilo quantitativo». Da ciò consegue ulteriormente — sempre secondo il rimettente — che la potestà normativa tributaria delle Regioni a statuto ordinario, pur se riconosciuta allo scopo di consentire a tali enti di procurarsi i mezzi per fare fronte alle spese necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni normali, non è strumentale rispetto alle competenze indicate dall'art. 117 Cost., così da avere «la stessa forza di quelle», ma opera «al di fuori di quell'ambito "con proprio oggetto ed entro i diversi particolari confini che le leggi della Repubblica [...] sono legittimate a fissare", anche al fine di adeguare la finanza locale alla riforma tributaria generale» e si configura, pertanto, non come una potestà legislativa di tipo concorrente, ma come una potestà soltanto attuativa della legislazione statale, analoga a quella di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost.

1.4. — Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente, sulla base delle premesse indicate, afferma che, sia che si consideri il contributo previsto dalla disposizione denunciata un tributo, sia che lo si consideri una prestazione patrimoniale imposta di natura non tributaria, a norma dell'art. 23 Cost., l'impossibilità di reperire una disposizione di legge statale della quale la disposizione denunciata costituisca attuazione, «o nel cui quadro essa troverebbe la sua giustificazione» — tale non sarebbe, in particolare, ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 6, primo comma, lettera *f)*, del d.P.R. n. 915 de 1982, che si limita ad attribuire alle Regioni il potere di emanare norme integrative ed attuative del medesimo d.P.R. per l'organizzazione dei servizi di smaltimento e le procedure di controllo e di autorizzazione, senza prevedere corrispettivi per lo svolgimento dell'attività autorizzata di trattamento dei rifiuti né, tanto meno, stabilire i relativi limiti —, induce a ritenere, «in entrambi i casi considerati», non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte n. 18 del 1986, in quanto «impone ai gestori degli impianti di trattamento dei rifiuti una prestazione patrimoniale al di fuori di una specifica previsione delle leggi della Repubblica».

1.5. — Quanto alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* afferma che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata determinerebbe l'illegittimità della deliberazione adottata dal Comune di Orbassano in data 26 aprile 1993 posta a fondamento della pretesa impositiva dell'ente locale e, quindi, l'accoglimento del ricorso.

2. — Si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale la società succeduta nel processo alla società ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che la questione sia dichiarata fondata.

2.1. — Secondo la parte privata, il contributo di cui all'art. 16 della legge della Regione Piemonte n. 18 del 1986 ha natura tributaria perché presenta tutti i caratteri propri del prelievo tributario costituiti dalla doverosità, dall'impossibilità di sottrarsi all'obbligo e dall'assenza di collegamento con una prestazione corrispettiva e corrispondente. Poiché — sostiene ancora la parte privata — in base all'art. 119 Cost., nel testo vigente *ratione temporis*, le Regioni a statuto ordinario non potevano istituire tributi ma avevano competenza solo per quelli istituiti con legge dello Stato e ad esse trasferiti (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 295 del 1993), non essendo possibile reperire alcuna norma



di legge statale che prevedesse il contributo in considerazione, ne deriva che la disposizione denunciata, viola, oltre che l'art. 23 Cost., anche l'art. 119 Cost.

3. — È intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente della Giunta della Regione Piemonte, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in via subordinata, non fondata.

3.1 — Secondo la difesa del Presidente della Giunta regionale, la questione sollevata è, innanzitutto, inammissibile: *a)* per l'insufficiente motivazione sulla rilevanza; *b)* per l'omesso tentativo del giudice rimettente di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, che consenta di ritenere che il contributo dalla stessa previsto non aveva natura tributaria; *c)* per «il carattere alternativo e ancipite della formulazione dell'eccezione di incostituzionalità», perché il giudice rimettente non ha effettuato un'opzione tra la natura di tributo e quella di prestazione patrimoniale imposta non tributaria del contributo previsto dall'art. 16 della legge della Regione Piemonte n. 18 del 1986 né ha posto tali due qualificazioni in rapporto di subordinazione logica.

3.2. — Secondo la medesima difesa del Presidente della Giunta regionale, qualora la Corte costituzionale ritenesse non fondate le suddette eccezioni di inammissibilità, la questione sollevata sarebbe, comunque, infondata.

3.2.1. — L'infondatezza deriverebbe, in via principale, dalla «natura non tributaria ma “corrispettiva/commutativa” del “contributo”» dovuto ai Comuni dai gestori degli impianti di trattamento dei rifiuti, natura che emergerebbe dalla stessa lettera della disposizione denunciata (in particolare, dal terzo comma della stessa), oltre che dal quadro normativo nel quale essa si inseriva (in particolare, sono menzionati gli artt. 5, 6 e 8 della legge regionale n. 18 del 1986). Da tali elementi letterali e sistematici si evincerebbe infatti che il contributo in considerazione si caratterizza come il corrispettivo assicurato al Comune — e alla stessa collettività locale della quale esso è ente esponenziale — nel cui territorio è localizzato un impianto di trattamento dei rifiuti posto a servizio di esigenze generali (anche e soprattutto extracomunali), sia dell'uso di beni pubblici di quel Comune, quali il territorio e l'ambiente, che l'insediamento di un impianto siffatto comporta, sia dei servizi garantiti dall'ente locale per la funzionalità dell'impianto medesimo; corrispettivo che è dalla legge posto a carico del gestore dell'impianto, che di quei beni pubblici e di quei servizi fruisce. Tale «prestazione sinallagmatica» è, d'altro canto, idonea a rappresentare anche uno strumento di promozione, presso la collettività locale, dell'insediamento di un impianto di trattamento dei rifiuti nel territorio comunale. Ad avviso della difesa regionale, la natura «corrispettiva/commutativa» del contributo previsto dalla disposizione censurata risulta anche dai seguenti ulteriori elementi: *a)* il vantaggio rappresentato per il gestore dall'individuazione, da parte del Consiglio regionale, dei siti idonei alla realizzazione dell'impianto, individuazione che costituisce, ove necessario, variante degli strumenti urbanistici generali vigenti nel Comune interessato; *b)* la coincidenza tra i destinatari del gettito derivante dalla corresponsione del contributo e gli «enti esponenziali della collettività che hanno accettato la richiesta del gestore di insediamento dell'impianto e che garantiscono le prestazioni e i servizi necessari per il suo corretto inserimento nella realtà comunale»; *c)* la commisurazione del contributo alla quantità di rifiuti effettivamente trattati e, quindi, alla «fruizione dell'effettiva utilità garantita dal Comune». L'inquadramento del contributo in considerazione nell'ambito delle entrate pubbliche di natura non tributaria ma «di tipo commutativo» induce a considerare la disposizione denunciata come «legittimo esercizio della potestà legislativa regionale in attuazione e integrazione dell'art. 6 del D.P.R. n. 915 del 1982» e ad affermare l'infondatezza della questione di legittimità sollevata sia in riferimento all'art. 119 Cost. — da ritenere inconferente rispetto a tali entrate — sia in riferimento all'art. 23 Cost.

3.2.2. — In via subordinata, nell'ipotesi in cui la Corte costituzionale dovesse ritenere che il contributo previsto dalla disposizione censurata non ha «carattere commutativo o sinallagmatico», la difesa del Presidente della Giunta regionale afferma che lo stesso andrebbe comunque inquadrato nella categoria delle prestazioni patrimoniali imposte, di cui all'art. 23 Cost., di carattere non tributario. Anche in tale ipotesi, l'istituzione del contributo costituirebbe un legittimo esercizio della potestà legislativa regionale — volto a dare attuazione all'art. 6 del d.P.R. n. 915 del 1982 — sia perché la Corte costituzionale ha costantemente ritenuto conformi a Costituzione leggi regionali in materia di prestazioni patrimoniali imposte, sia perché la diversità di funzione tra le prestazioni imposte di natura tributaria e quelle di natura non tributaria «si riflette anche sulla ripartizione di competenze», atteso che l'«interdipendenza» che, specie nella vigenza dell'art. 119 Cost. nel testo anteriore alla legge costituzionale n. 3 del 2001, «poteva legare il sistema tributario statale a quello regionale», è estranea all'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte di natura non tributaria, «dove non appare sussistere un'analogia ragione di interdipendenza tra il sistema delle entrate extra tributarie statali con quello delle entrate extra tributarie regionali e locali». Ne consegue, anche in tale ipotesi subordinata, l'infondatezza della questione sollevata.

3.2.3. — Infine, sempre secondo la difesa del Presidente della Giunta regionale, «non sembra improprio escludere nemmeno» l'inquadramento della disposizione censurata tra i provvedimenti che la legge regionale può adottare, ai sensi dell'art. 41, terzo comma, Cost., per indirizzare l'attività economica verso finalità sociali, tenuto conto che le



finalità di tutela ambientale indicate nel terzo comma del denunciato art. 16 rientrano a pieno titolo nell'ambito di dette finalità sociali. Anche in tale prospettiva, pertanto, la questione sollevata dovrebbe essere rigettata.

4. — In prossimità della pubblica udienza, la società succeduta nel processo alla società ricorrente nel giudizio principale ha depositato una memoria nella quale contesta quanto sostenuto nell'atto di intervento del Presidente della Giunta della Regione Piemonte in ordine all'inammissibilità della questione. Quanto al merito della stessa, la parte privata sviluppa gli argomenti già esposti nel proprio atto di costituzione in giudizio e confuta quelli della difesa regionale, ribadendo, conclusivamente, la richiesta di accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata.

5. — Nell'imminenza della pubblica udienza, anche il Presidente della Giunta della Regione Piemonte ha depositato una memoria nella quale riafferma quanto dedotto nel proprio atto di intervento e rinnova le conclusioni in esso rassegnate.

Considerato in diritto

1. — La Corte suprema di cassazione, nel corso di un giudizio vertente tra il soggetto gestore di un impianto di trattamento di rifiuti (una società di capitali) ed il Comune ove era ubicato tale impianto, ha sollevato, in riferimento agli artt. 119 — nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) — e 23 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915).

La disposizione denunciata — abrogata dall'art. 45, comma 5, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59 (Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti), ma applicabile *ratione temporis* alla fattispecie oggetto del giudizio principale — stabilisce che: *a)* «I soggetti gestori di impianti di innocuizzazione e di eliminazione e di discariche di rifiuti urbani, assimilabili agli urbani, speciali fatta esclusione per gli inerti e tossici e nocivi, nonché i soggetti gestori di impianti di stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi per conto terzi, sono tenuti a corrispondere dal momento dell'attivazione, se nuova attività, e a partire dal 31 luglio 1986 se attività esistente, al Comune sede di impianto di innocuizzazione e di eliminazione o di discarica, un contributo annuo pari a lire 2 e al Comune sede di impianto di stoccaggio provvisorio un contributo annuo pari a lire 1 per ogni chilogrammo di rifiuti rispettivamente innocuizzati, eliminati, collocati in discarica o stoccati nell'anno precedente» [primo comma]; *b)* «La misura del contributo è sottoposta ogni 3 anni a rivalutazione secondo l'indice ISTAT del costo della vita» [secondo comma]; *c)* «Le somme introitate devono essere destinate ad interventi finalizzati alla conservazione e valorizzazione della natura e dell'ambiente» [terzo comma].

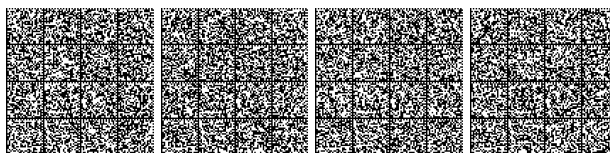
Secondo il rimettente, tale disposizione viola i parametri evocati perché, in mancanza di una legge dello Stato che lo consenta, istituisce un tributo o, comunque, una prestazione patrimoniale imposta di natura non tributaria. In punto di rilevanza, il medesimo giudice rimettente afferma che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge regionale n. 18 del 1986 comporterebbe l'accoglimento del ricorso per cassazione proposto dal gestore dell'impianto di trattamento di rifiuti.

2. — La difesa della Regione Piemonte ha sollevato, in via preliminare, tre eccezioni di inammissibilità della questione: l'insufficienza della motivazione sulla rilevanza; il mancato tentativo, da parte del rimettente, di fornire una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione denunciata; la prospettazione della questione stessa in modo ancipite.

Le eccezioni non possono essere accolte.

2.1. — La prima eccezione, secondo cui il rimettente avrebbe motivato in modo insufficiente la rilevanza della questione, non è fondata. La Corte di cassazione afferma, infatti, che: *a)* deve applicare la disposizione denunciata; *b)* dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale disposizione deriverebbero sia l'illegittimità della deliberazione comunale con la quale — ai sensi del denunciato art. 16 della legge reg. n. 18 del 1986 — è stato determinato il contributo dovuto dal gestore dell'impianto al Comune sia, conseguentemente, l'accoglimento del ricorso per cassazione proposto dal medesimo gestore, il quale vuole ottenere l'accertamento della non debenza del contributo. Tali affermazioni del giudice *a quo* rendono adeguata la motivazione sulla rilevanza.

2.2. — Anche la seconda eccezione di inammissibilità — in base alla quale la Corte di cassazione avrebbe omesso di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, tale da qualificare il contributo come mero corrispettivo di una controprestazione e superare, così, il prospettato dubbio di illegittimità costituzionale — non è fondata. La Corte rimettente, infatti, ha dettagliatamente motivato in ordine alle ragioni che impongono di



ritenere che il contributo ha natura non di corrispettivo, ma di tributo ed ha, pertanto, dato conto dell'impossibilità, a suo avviso, di pervenire ad una interpretazione conforme a Costituzione. Ciò è sufficiente per escludere la dedotta inammissibilità, restando riservata al merito del giudizio di costituzionalità la valutazione della correttezza degli esiti ermeneutici cui è giunto il giudice *a quo*.

2.3. — Neppure la terza eccezione di inammissibilità è fondata. La difesa regionale ha dedotto «il carattere alternativo e ancipite» della formulazione della questione, in quanto il giudice rimettente avrebbe qualificato il contributo previsto dalla disposizione denunciata alternativamente come tributo e come prestazione patrimoniale imposta di natura non tributaria, senza sciogliere tale alternativa. Tuttavia, contrariamente a quanto affermato dalla Regione, il giudice rimettente non prospetta una pluralità di interpretazioni della disposizione denunciata, evitando poi di scegliere ed indicare quella che ritiene di dover utilizzare nel giudizio principale, ma pone le due suddette qualificazioni del contributo in rapporto di subordinazione logica, nel senso che il contributo viene qualificato come tributo e solo in via subordinata come prestazione patrimoniale imposta di natura non tributaria. Tale subordinazione logica risulta chiaramente dall'intero tenore dell'ordinanza di rimessione, nella quale si precisa che il contributo, in primo luogo, rientra nell'ambito dell'«imposizione generale», in quanto è diretto «a finanziare o compensare costi sociali e ambientali che deriverebbero per i Comuni dallo svolgimento dell'attività di trattamento dei rifiuti sul loro territorio»; in secondo luogo, «qualora pure non sia un tributo», dovrebbe essere considerato «in ogni caso una prestazione patrimoniale imposta a norma dell'art. 23 Cost.». Deve, dunque, escludersi che il rimettente abbia prospettato la questione in modo ancipite.

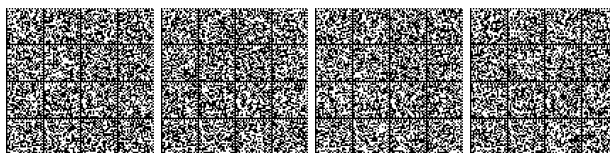
3. — Questa Corte, pertanto, deve procedere allo scrutinio nel merito della sollevata questione di costituzionalità, accertando, innanzitutto, se il contributo debba qualificarsi come tributo e, in caso affermativo, se la disposizione che lo prevede rispetti gli evocati parametri.

3.1. — Con riferimento al primo accertamento, va osservato che l'interpretazione da cui muove la Corte di cassazione circa la natura tributaria del contributo è corretta, perché non contrasta con i criteri elaborati da questa Corte al fine di qualificare un'entrata come tributaria; criteri che consistono: *a*) nella doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra parti; *b*) nel collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (*ex plurimis*, sentenze n. 246, n. 238 e n. 141 del 2009; n. 335 e n. 64 del 2008; n. 334 del 2006; n. 73 del 2005).

3.1.1. — Il criterio sub *a*) di cui al punto 3.1. è rispettato, perché l'obbligo del pagamento del contributo è stabilito direttamente ed esclusivamente dalla legge regionale e non trova la sua fonte in un rapporto sinallagmatico tra parti (contratto, convenzione o simili).

Riguardo a quest'ultimo aspetto, deve osservarsi che il contributo — diversamente da quanto sostenuto dalla difesa della Regione — non costituisce remunerazione né dell'uso in generale di beni collettivi comunali, come il territorio e l'ambiente, né di servizi necessari per la gestione o la funzionalità dell'impianto forniti dal Comune. Quanto all'uso del territorio e dell'ambiente, esso non può costituire una controprestazione del contributo, perché il Comune ha il potere di disporre non dei suddetti beni collettivi nel loro complesso (rispetto ai quali si configura come ente esponenziale degli interessi pubblici ad essi afferenti), ma solo dei singoli beni che fanno parte del suo demanio o patrimonio (sentenza n. 141 del 2009). Quanto alla fornitura di servizi, essa non può integrare, nella specie, una controprestazione del contributo, perché il pagamento di questo non è correlato alla fruizione di alcuno specifico servizio da parte del gestore dell'impianto. In particolare, il contributo non può considerarsi remunerazione dell'atto amministrativo regionale di approvazione dei siti idonei allo smaltimento dei rifiuti, perché tale atto: *a*) proviene non dal Comune, ma dalla Regione (cioè da un soggetto che non è destinatario del pagamento del contributo); *b*) prescinde dall'effettivo funzionamento degli impianti di smaltimento la cui gestione è il presupposto del contributo; *c*) costituisce l'esito di un autonomo procedimento amministrativo non collegato in alcun modo alla corresponsione del contributo medesimo. Oltre a ciò, va osservato che nella normativa denunciata è previsto solo che le somme introitate «devono essere destinate ad interventi finalizzati alla conservazione e valorizzazione della natura e dell'ambiente» (art. 16, comma 3, della legge regionale n. 18 del 1986) e non che dette somme siano dirette a sostenere lo specifico costo rappresentato dalle eventuali misure di prevenzione e di ripristino ambientale connesse alla gestione del singolo impianto; materia ora compiutamente regolata dal Titolo II della Parte sesta del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

3.1.2. — Anche il criterio sub *b*) di cui al punto 3.1. — riguardante il necessario collegamento del prelievo alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante — è rispettato. La disposizione censurata stabilisce infatti, come appena visto, che il contributo sia destinato al finanziamento di spese pubbliche ambientali. Questa connotazione funzionale e il fatto che il prelievo abbia per oggetto l'attività economica di gestione degli impianti consentono di ritenere il contributo uno strumento di riparto, ai sensi dell'art. 53 Cost., del carico della spesa pubblica in ragione della capacità economica manifestata dai soggetti gestori degli impianti.



3.1.3. — Da quanto sopra deriva che la prestazione «contributiva» in esame, rispondendo alle indicate caratteristiche essenziali del tributo, ha la natura fiscale ad essa riconosciuta dalla Corte rimettente. In particolare, il prelievo previsto dal censurato art. 16 della legge regionale n. 18 del 1986 costituisce un tributo di scopo, che ha: *a)* quali soggetti passivi, i «soggetti gestori di impianti di innocuizzazione e di eliminazione e di discariche di rifiuti urbani, assimilabili agli urbani, speciali fatta esclusione per gli inerti e tossici e nocivi, nonché i soggetti gestori di impianti di stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi per conto terzi»; *b)* quali soggetti attivi, «il Comune sede di impianto di innocuizzazione e di eliminazione o di discarica» ed il «Comune sede di impianto di stoccaggio provvisorio»; *c)* quale presupposto economicamente rilevante, la gestione di detti impianti; *d)* quale base imponibile, l'entità, in chilogrammi, dei «rifiuti [...] innocuizzati, eliminati, collocati in discarica o stoccati nell'anno precedente» a quello di riferimento.

3.2. — Con riguardo all'altro punto da esaminare — concernente la legittimità costituzionale della censurata disposizione, interpretata come istitutiva di un tributo —, va osservato che, nonostante la congiunta evocazione a parametro dell'art. 23 Cost. e del previgente art. 119 Cost. (applicabile nella specie *ratione temporis*), il rimettente denuncia, fondamentalmente, solo la violazione di quest'ultimo articolo (rectius, del suo primo comma). In particolare, il giudice *a quo* afferma che l'istituzione, da parte della Regione, di un tributo non previsto da una precedente legge statale viola il primo comma dell'art. 119 Cost. nella parte in cui stabilisce che «Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica». È quindi opportuno esaminare prioritariamente la censura prospettata con riferimento all'evocato primo comma dell'art. 119 Cost.

La censura è fondata. Infatti detto parametro è stato sempre interpretato da questa Corte (sentenze n. 355 del 1998; n. 295 del 1993; n. 294 del 1990; n. 214 e n. 204 del 1987; n. 272 e n. 271 del 1986) nel senso che la potestà legislativa tributaria regionale — che costituisce un aspetto dell'autonomia finanziaria garantita alle Regioni — non può essere legittimamente esercitata in mancanza di una previa disposizione di legge statale che definisca, quanto meno, gli elementi essenziali del tributo. In base a tale disposizione la potestà normativa regionale si configura, perciò, come meramente attuativa delle leggi statali. Nella specie, non è rinvenibile alcuna disposizione di legge statale che abbia attribuito alla Regione Piemonte la suddetta potestà normativa di attuazione con riferimento al denunciato prelievo tributario.

4. — È appena il caso di soggiungere che — contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale — la censurata disposizione non trova fondamento nell'art. 41, terzo comma, Cost., per il quale «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Tale comma, infatti, non attribuisce competenze legislative ulteriori rispetto a quelle spettanti alle Regioni ai sensi del testo originario degli artt. 117 e 119 Cost. e non è, comunque, pertinente alla sollevata questione, perché si limita a consentire la predisposizione con legge di «programmi e [...] controlli» che sono, invece, del tutto estranei al contenuto della denunciata disposizione.

5. — Il riconoscimento della fondatezza della censura prospettata dal rimettente in riferimento all'art. 119 Cost. comporta l'assorbimento dell'esame delle ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 28 ottobre 2011.

Il cancelliere: MELATTI



N. 281

Sentenza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Esito negativo del terzo incanto nell'espropriazione forzata immobiliare - Assegnazione dell'immobile allo Stato "per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede", anziché "per il prezzo base del terzo incanto" - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento delle altre questioni e degli ulteriori profili di censura.

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 85, comma 1.
- Costituzione, art. 3 (artt. 53 e 42).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 85, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito) promossi dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Forlì con ordinanza del 2 agosto 2010 e dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Torino con ordinanza del 31 maggio 2010, iscritte al n. 380 del registro ordinanze 2010 ed al n. 5 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2010 e n. 5, 1^a serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di una procedura di riscossione coattiva di crediti tributari effettuata mediante espropriazione immobiliare e promossa nei confronti di un contribuente dalla s.p.a. Equitalia Romagna, agente della riscossione per la provincia di Forlì-Cesena, il Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Forlì, con ordinanza depositata il 2 agosto 2010 (r.o. n. 380 del 2010), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità dell'art. 85, comma 1, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito) - secondo cui «Se il terzo incanto ha esito negativo, il concessionario, nei dieci giorni successivi, chiede al giudice dell'esecuzione l'assegnazione dell'immobile allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede, depositando nella cancelleria del giudice dell'esecuzione gli atti del procedimento» -, «nella parte in cui prevede che l'assegnazione allo Stato abbia luogo "per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede", anziché "per il prezzo base del terzo incanto"».

1.1. - Il Giudice dell'esecuzione rimettente riferisce, in punto di fatto, che: a) la s.p.a. Equitalia Romagna aveva promosso «esecuzione esattoriale» immobiliare per crediti tributari dello Stato, pari ad € 59.466,41, risultanti dagli



estratti di ruolo prodotti in giudizio; *b*) la procedura di riscossione si era svolta regolarmente con la trascrizione dell'avviso di vendita dell'immobile, la sua notificazione al debitore e l'effettuazione di tre incanti andati deserti; *c*) la base d'asta del terzo incanto era stata di € 79.454,67; *d*) l'agente della riscossione aveva chiesto, ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973, l'assegnazione dell'immobile pignorato allo Stato per il prezzo costituito dall'importo dei sopra indicati crediti tributari dello Stato, inferiore alla base d'asta del terzo incanto; *e*) erano intervenuti nell'esecuzione la s.p.a. CORIT – Riscossioni Locali, per un credito di € 1.628,58, la Cassa dei Risparmi di Forlì e della Romagna, per un credito di € 1.941,15 e la stessa s.p.a. Equitalia Romagna, con due interventi per crediti, rispettivamente, di € 2.581,72 e di € 6.296,79.

1.2. – Il medesimo giudice rimettente premette poi, in punto di diritto, che: *a*) in base al comma 2 dell'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973 (secondo cui, a séguito dell'istanza dell'agente della riscossione di assegnazione dell'immobile allo Stato, il giudice dell'esecuzione, in caso di esito negativo del terzo incanto, «dispone l'assegnazione»), il giudice dell'esecuzione non ha il potere discrezionale di non far luogo all'assegnazione allo Stato né può rifiutare l'emissione del decreto di trasferimento quando lo Stato abbia versato il prezzo nel termine fissato dallo stesso giudice; *b*) tale assegnazione ha natura “sostitutiva” della vendita forzata ed il prezzo versato dallo Stato, pari alla minor somma tra la base d'asta del terzo incanto ed il credito tributario per il quale si procede, è acquisito alla massa attiva di cui all'art. 509 del codice di procedura civile ed assegnato all'esattore ovvero distribuito tra l'esattore e gli eventuali concorrenti, in ragione delle rispettive cause di prelazione (art. 84 del d.P.R. n. 602 del 1973; art. 596 cod. proc. civ.); *c*) l'indicata disciplina esclude sia la corresponsione di congruagli a carico dello Stato sia l'incremento del prezzo di assegnazione nel caso di differenza tra il minore importo del credito tributario per cui si procede e la maggiore base d'asta del terzo incanto; *d*) il «credito per cui si procede», menzionato dalla disposizione denunciata, è esclusivamente quello tributario, senza che rilevino i diversi crediti eventualmente concorrenti al riparto ed aventi prelazione anteriore a quelli dell'esattore, considerato che l'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973 non rinvia né all'art. 589 cod. proc. civ. (secondo cui «l'istanza di assegnazione deve contenere l'offerta di pagamento di una somma non inferiore a quella prevista nell'art. 506») né all'art. 506 cod. proc. civ. (il quale indica, per l'assegnazione, «un valore non inferiore alle spese di esecuzione e ai crediti aventi diritto a prelazione anteriore a quello dell'offerente»); *e*) siffatta interpretazione del menzionato quadro normativo e, in particolare, della disposizione denunciata è «l'unica possibile, non essendo prospettabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa».

1.3. – Sulla base di tali premesse, il giudice *a quo* afferma, in punto di non manifesta infondatezza, che la disposizione denunciata, «nella parte in cui prevede che l'assegnazione allo Stato abbia luogo “per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede”, anziché “per il prezzo base del terzo incanto”», si pone in contrasto: *a*) con gli artt. 3 e 53 Cost., per «violazione dei principi di ragionevolezza rispetto ai mezzi e allo scopo e di uguaglianza in sé, e in relazione al principio di capacità contributiva»; *b*) con gli artt. 3 e 42 Cost., per l'«irragionevole determinazione del prezzo per l'assegnazione coattiva».

1.3.1. – Con riferimento alla dedotta violazione degli artt. 3 e 53 Cost., il rimettente osserva che la disciplina denunciata presenta tre diversi profili di contrasto con la Costituzione, in quanto: *a*) il parametro del credito tributario per cui si procede non è idoneo a stabilire un ragionevole prezzo di acquisto coattivo dell'immobile; *b*) irragionevolmente «*ceteris paribus* premia l'accumulazione del debito» tributario; *c*) non trova giustificazione nell'adempimento dell'obbligazione tributaria e, quindi, viola il principio di capacità contributiva.

Sotto il primo profilo, il giudice *a quo* assume che, secondo ragione, l'assegnazione dell'immobile allo Stato, in quanto sostitutiva della vendita, potrebbe avvenire solo con il versamento del prezzo ribassato che funge da base d'asta del terzo incanto (anche a tener conto delle particolari esigenze pubblicistiche sottostanti all'esecuzione esattoriale) e non certo del prezzo corrispondente alla misura del credito tributario per il quale si procede; ammontare, questo, che costituisce una «variabile indipendente dal valore dell'immobile [...] neppure indirettamente collegata» con esso.

Sotto il secondo profilo, prosegue il medesimo giudice, la disciplina denunciata è irragionevole, perché «premia» il contribuente che ha un debito tributario di ammontare superiore alla base d'asta, mentre sfavorisce il contribuente debitore di tributi per un ammontare complessivo inferiore a detta base, il quale, a séguito dell'assegnazione del suo immobile allo Stato, subisce, «oltre alla perdita dell'immobile, anche l'ulteriore falcidia rappresentata dalla differenza tra base d'asta e tributo insoluto».

Sotto il terzo profilo, sempre ad avviso del rimettente, la fissazione del prezzo di assegnazione dell'immobile in base al criterio della minor somma tra base d'asta del terzo incanto e credito tributario per cui si procede, pur non avendo la funzione di sanzionare l'inadempienza del contribuente, tuttavia impone a quest'ultimo – nell'evenienza, meramente casuale, che il debito tributario sia inferiore al prezzo base del terzo incanto – di subire un sacrificio patrimoniale superiore (per la misura pari alla differenza tra la base d'asta ed il debito tributario) a quello commisurato alla sua capacità contributiva e, quindi, a quello corrispondente all'obbligazione tributaria (e relativi accessori), come



accertata e risultante dall'estratto di ruolo. Al riguardo, il giudice *a quo* sottolinea che il principio di capacità contributiva è applicabile anche nella fase della riscossione dei tributi, perché il citato «art. 53 comma 1 Cost. non distingue il momento fisiologico dell'adempimento dalle patologie del rapporto di imposta» e perché «il concorso alle spese pubbliche si attua [...] con l'adempimento, spontaneo o coattivo che sia, della pretesa tributaria».

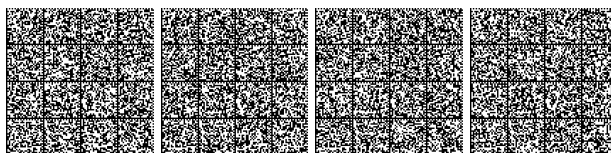
1.3.2. – Con riferimento alla dedotta violazione degli artt. 3 e 42 Cost., il rimettente osserva che l'assegnazione dell'immobile allo Stato ad un prezzo pari all'ammontare del credito tributario e, quindi, inferiore al prezzo base del terzo incanto, non costituisce il «serio ristoro» che la giurisprudenza costituzionale richiede per l'indennizzo da corrispondersi in caso di espropriazione per pubblica utilità ai sensi del terzo comma dell'art. 42 Cost. (cita, in proposito, le sentenze di questa Corte n. 348 del 2007 e n. 5 del 1980). Il principio «del serio ristoro», secondo il giudice *a quo*, pur se previsto per l'indennizzo a séguito di espropriazione per pubblica utilità o di altri atti ablatori disposti dalla pubblica amministrazione, è applicabile anche nell'ipotesi del trasferimento coattivo della proprietà privata di cui al caso di specie, perché «quando lo Stato esercita la potestà, con determinazione unilaterale e fuori da un contesto negoziale, di acquistare un bene privato, il corrispettivo dello scambio deve essere “congruo, serio ed adeguato” ossia deve assumere a parametro – pur potendo discostarsene al ribasso per contemperare interessi pubblici e privati – “il valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso” (Corte cost. 30.1.1980 n. 5) e non può legittimamente basarsi su “elementi del tutto sganciati da tale dato” (Corte cost. 24.10.2007 n. 348)».

1.3.3. – Il rimettente deduce, poi, che per la risoluzione della questione sollevata non soccorre l'ordinanza n. 383 del 1988, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 87 e 51 del d.P.R. n. 602 del 1973, nel testo vigente *ratione temporis*, nella parte in cui, attribuendo all'esattore il potere di procedere all'espropriazione forzata anche quando il debitore sia dichiarato fallito o sottoposto a liquidazione coatta amministrativa, «consentono che la procedura esattoriale possa concludersi con la devoluzione del bene allo Stato per il minor prezzo tra quello dell'incanto e l'ammontare dell'imposta per cui ha avuto luogo l'esecuzione». Per il giudice *a quo*, infatti: *a*) i parametri della questione già decisa dalla Corte (artt. 3, 24, 97 e 113 Cost.) sono diversi da quelli oggi prospettati (artt. 3 e 53 Cost; artt. 3 e 42 Cost.), come sono diverse le questioni; *b*) a séguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), il quadro normativo dell'esecuzione esattoriale è significativamente mutato e, in particolare, l'allora vigente art. 90 del d.P.R. n. 602 del 1973 – il quale, prevedendo il diritto di riscatto dell'immobile aggiudicato o devoluto allo Stato, consentiva di evitare la falcidia del patrimonio del debitore rappresentata dalla differenza tra base d'asta e pretesa tributaria rimasta insoluta – è stato abrogato; *c*) anche se permane la facoltà del debitore o di un terzo di adempiere il debito estinguendo il processo esecutivo, purché esercitata prima dell'assegnazione (art. 61 del d.P.R. n. 602 del 1973; art. 187-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile), tale facoltà è meramente eventuale; *d*) comunque, «anche il contribuente inadempiente [...] ha diritto a non subire la falcidia del suo patrimonio» conseguente all'applicazione della disposizione denunciata.

1.4. – Quanto alla rilevanza, il Giudice dell'esecuzione, dopo avere ribadito che l'interpretazione della disposizione denunciata sopra indicata è «l'unica possibile» e che non è prospettabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa, afferma che, ove non intervenisse la richiesta dichiarazione di illegittimità costituzionale, sussisterebbero tutte le condizioni per far luogo all'assegnazione allo Stato dell'immobile per un prezzo pari alla «somma per la quale si procede».

2. – È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

2.1. – Quanto al dubbio prospettato dal rimettente in ordine alla ragionevolezza della denunciata disposizione, «rispetto allo scopo e al principio di uguaglianza», la difesa dello Stato afferma che la scelta del legislatore di prevedere l'assegnazione dell'immobile allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede «non risulta irragionevole», tenuto conto che: *a*) le argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 383 del 1988 per dichiarare la manifesta infondatezza della questione di legittimità degli artt. 87 e 51 del d.P.R. n. 602 del 1973, nella formulazione vigente prima della riforma attuata con il d.lgs. n. 46 del 1999, sono valide anche nell'«attuale contesto normativo in parte mutato» e nonostante la «diversa prospettazione della questione da parte del giudice *a quo*»; *b*) il rimettente non ha considerato né che il prezzo base del terzo incanto non può costituire un «utile parametro di riferimento», considerato che per quel prezzo l'immobile «non è risultato “appetibile” sul mercato» né che «per lo Stato la devoluzione rappresenta un “acquisto coattivo”» di detto immobile, con la conseguenza che «L'accoglimento della questione [...] comporterebbe [...] per lo Stato l'acquisto (coattivo) di un immobile [...] ad un valore risultato non appetibile sul mercato, ossia un esito che non potrebbe ritenersi congruo e ragionevole»; *c*) l'istituto censurato è «preordinato a fronteggiare la invendibilità del bene esecutato evitando che la procedura esecutiva



si estingua per mancanza di offerte e non è pregiudizievole per i creditori, che partecipano comunque alla distribuzione del ricavato dall'assegnazione, potendo essi stessi partecipare agli incanti».

2.2. – Quanto al parametro di cui all'art. 53 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato afferma che esso non è conferente, nella specie, atteso che il principio di capacità contributiva «attiene alla genesi dell'obbligazione tributaria, ovvero al momento in cui si verifica il presupposto dell'imposizione» (cita, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 172 del 1986, nonché le ordinanze n. 181 del 2007, n. 252 del 1985 e n. 367 del 1983) e non riguarda la «fase patologica dell'obbligazione tributaria», ossia la «fase della riscossione di somme già resesi definitive», nella quale invece si inserisce la disposizione denunciata.

2.3. – Priva di fondamento è, infine, secondo la medesima Avvocatura generale, anche la questione sollevata in riferimento all'art. 42 Cost., perché detto parametro riguarda l'istituto dell'espropriazione per motivi di interesse generale, che fa sorgere, in capo all'espropriato, un interesse legittimo all'indennizzo, e non quello, ad essa estraneo, dell'espropriazione forzata (vengono richiamate le sentenze di questa Corte n. 13 del 1971; n. 93 del 1964; n. 42 del 1964).

3. – Nel corso di una procedura di riscossione coattiva di crediti tributari effettuata mediante espropriazione immobiliare e promossa nei confronti di un contribuente dalla s.p.a. Equitalia Nomos, agente della riscossione per la provincia di Torino, il Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Torino, con ordinanza pronunciata il 18 maggio 2010 e depositata il successivo 31 maggio 2010 (r.o. n. 5 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42 e 53 Cost., questioni di legittimità dell'art. 85, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973, «nella parte in cui prevede che l'assegnazione allo Stato abbia luogo “per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede”, anziché “per [...] il prezzo base del terzo incanto”».

3.1. – Il Giudice dell'esecuzione rimettente riferisce, in punto di fatto, che: *a)* il suddetto agente della riscossione aveva promosso «esecuzione esattoriale» immobiliare per crediti tributari dello Stato, pari ad € 48.621,49, risultanti dagli estratti di ruolo prodotti in atti; *b)* la procedura di riscossione si era svolta regolarmente, con la trascrizione dell'avviso di vendita dell'immobile, la sua notificazione al debitore e l'effettuazione di tre incanti andati deserti; *c)* la base d'asta del terzo incanto era stata di € 145.331,76; *d)* l'agente della riscossione aveva chiesto, ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973, l'assegnazione dell'immobile pignorato allo Stato per il prezzo costituito dall'importo dei sopra indicati crediti tributari dello Stato, inferiore alla base d'asta del terzo incanto; *e)* era intervenuto nell'esecuzione il «creditore sequestrante Fallimento AEDIFICA S.r.l.»; *f)* la causa era stata trattenuta a riserva, per provvedere sull'istanza di assegnazione.

3.2. – Il Giudice dell'esecuzione prospetta questioni analoghe a quelle sollevate con l'ordinanza introduttiva del giudizio r.o. n. 380 del 2010, svolgendo argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle espresse in detta ordinanza.

3.3. – Quanto alla rilevanza, il Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Torino – dopo avere anch'egli affermato che l'interpretazione della disposizione denunciata da lui seguita, analoga a quella esposta nell'ordinanza introduttiva del giudizio r.o. n. 380 del 2010, è «l'unica possibile» e che non è prospettabile un'interpretazione costituzionalmente orientata – afferma che, nella specie: *a)* sussistono tutte le condizioni per far luogo all'assegnazione allo Stato dell'immobile per un prezzo pari alla «somma per la quale si procede», invece che per il maggior importo del prezzo base del terzo incanto andato deserto; *b)* solo per effetto della richiesta pronuncia di illegittimità costituzionale «l'istanza di assegnazione dovrebbe essere o respinta oppure accolta ma per il maggior prezzo previsto dall'art. 85 emendato».

4. – Anche in questo giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, svolgendo considerazioni identiche a quelle espresse nell'atto di intervento nel giudizio iscritto al r.o. n. 380 del 2010 e concludendo nel senso dell'infondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

1. – Con due ordinanze, di contenuto sostanzialmente identico, il Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Forlì ed il Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Torino dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 85, comma 1, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), il quale, nel contesto della disciplina della riscossione coattiva delle imposte sul reddito effettuata mediante espropriazione immobiliare, dispone che: «Se il terzo incanto ha esito negativo, il concessionario, nei dieci giorni successivi, chiede al giudice dell'esecuzione l'assegnazione dell'immobile allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base del



terzo incanto e la somma per la quale si procede, depositando nella cancelleria del giudice dell'esecuzione gli atti del procedimento». La disposizione, applicabile solo «se si procede per entrate tributarie dello Stato» (art. 30, comma 1, del d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, recante «Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337»), è denunciata «nella parte in cui prevede che l'assegnazione allo Stato abbia luogo “per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede”, anziché “per il prezzo base del terzo incanto”».

Secondo i rimettenti, la disposizione denunciata contrasta con: *a)* gli artt. 3 e 53 della Costituzione, per «violazione dei principi di ragionevolezza rispetto ai mezzi e allo scopo e di uguaglianza in sé, e in relazione al principio di capacità contributiva»; *b)* gli artt. 3 e 42 Cost., per l'«irragionevole determinazione del prezzo per l'assegnazione coattiva».

1.1. – Con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., i rimettenti prospettano tre distinti profili di illegittimità costituzionale.

Con il primo, deducono che la disposizione denunciata viola gli evocati parametri perché l'entità della «somma per la quale si procede» – cioè del credito tributario posto a base dell'esecuzione – non costituisce un ragionevole prezzo di acquisto di un immobile, ma rappresenta una «variabile indipendente dal valore dell'immobile [...] neppure indirettamente collegata» con esso, e ciò a differenza del «prezzo ribassato che funge da base d'asta del terzo incanto».

Con il secondo profilo, deducono l'irragionevolezza della disposizione perché questa, «*ceteris paribus*, premia l'accumulazione del debito», favorendo il contribuente che ha un debito tributario di ammontare superiore alla base d'asta del terzo incanto e sfavorendo, invece, il contribuente debitore di tributi per un ammontare complessivo inferiore a detta base, il quale, a séguito dell'assegnazione del suo immobile allo Stato, subirebbe, «oltre alla perdita dell'immobile, anche l'ulteriore falcidia rappresentata dalla differenza tra base d'asta e tributo insoluto».

Con il terzo profilo, viene dedotto che la disposizione denunciata non trova giustificazione nell'adempimento dell'obbligazione tributaria e, quindi, viola il principio di capacità contributiva, imponendo al contribuente – nell'evenienza, meramente casuale, che il debito tributario sia inferiore al prezzo base del terzo incanto – di subire un sacrificio patrimoniale (in misura pari alla differenza tra la base d'asta del terzo incanto ed il debito tributario) superiore a quello commisurato all'obbligazione tributaria (e relativi accessori) e, quindi, a quello corrispondente alla sua capacità contributiva.

1.2. – Con riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., i giudici rimettenti sollevano questioni di legittimità sotto il profilo dell'«irragionevole determinazione del prezzo per l'assegnazione coattiva», in quanto l'assegnazione dell'immobile allo Stato per un prezzo pari all'ammontare del credito tributario e, quindi, inferiore al prezzo base del terzo incanto, non rispetterebbe il principio del «serio ristoro» elaborato dalla giurisprudenza costituzionale per l'indennizzo da corrispondersi in caso di espropriazione per pubblica utilità; principio applicabile – sempre secondo i rimettenti – anche nell'ipotesi del trasferimento coattivo della proprietà privata di cui al caso di specie.

2. – I due giudizi devono essere riuniti e congiuntamente decisi, perché prospettano identiche questioni di legittimità costituzionale.

3. – Va preliminarmente rilevato che i rimettenti, nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale, muovono da una non implausibile interpretazione della disposizione denunciata e, più in generale, della disciplina dell'assegnazione dell'immobile allo Stato dettata dall'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973.

I giudici *a quibus* assumono, in particolare, che: *a)* il giudice dell'esecuzione, in presenza dei presupposti richiesti dalla legge (cioè la deserzione del terzo incanto, nonché la richiesta del «concessionario» – oggi «agente della riscossione» – di assegnare l'immobile allo Stato per un prezzo pari al minor importo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede), non ha il potere discrezionale di non procedere all'assegnazione dell'immobile né può, quando lo Stato abbia versato il prezzo stabilito nel termine fissato dal giudice, rifiutare l'emissione del decreto di trasferimento; *b)* l'assegnazione prevista dall'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973 ha natura “sostitutiva” della vendita forzata ed il prezzo versato dallo Stato, pari alla minor somma tra la base d'asta del terzo incanto ed il credito tributario per il quale si procede, è acquisito alla massa attiva prevista dall'art. 509 del codice di procedura civile e, a seconda dei casi, è assegnato all'agente della riscossione ovvero distribuito tra tale agente e gli eventuali concorrenti, in ragione delle rispettive cause di prelazione; *c)* la disposizione censurata esclude sia la corresponsione di conguagli a carico dello Stato sia l'incremento del prezzo di assegnazione nel caso di differenza tra il minore importo del credito tributario e la maggiore base d'asta del terzo incanto; *d)* ai fini della determinazione del prezzo di assegnazione, rileva il solo credito tributario dello Stato e non anche i diversi crediti eventualmente concorrenti al riparto ed aventi prelazione anteriore a quello erariale.



Tale ricostruzione del quadro normativo effettuata dai rimettenti, come anticipato, non è implausibile ed esclude la possibilità di interpretare la disposizione denunciata in modo da superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

3.1. – Quanto al punto sub *a*), la non implausibilità dell'interpretazione che nega il potere discrezionale del giudice dell'esecuzione di rigettare la richiesta di assegnazione discende sia dalla lettera del comma 2 dell'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973 (il quale prevede, senza consentire alcuna scelta all'autorità giudiziaria, che il giudice dell'esecuzione, dietro richiesta dell'agente della riscossione, «dispone l'assegnazione»); sia dal testo del comma 3 del medesimo art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973 (il quale – nel caso in cui lo Stato non abbia versato nel termine il prezzo di assegnazione del bene – attribuisce il potere di richiedere lo svolgimento di un quarto incanto esclusivamente al concessionario, ora agente della riscossione, «su indicazione dell'ufficio che ha formato il ruolo», e quindi non consente al giudice dell'esecuzione di disporre d'ufficio un nuovo incanto). La specialità del disposto del citato art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973 rispetto alla normativa generale sull'espropriazione forzata ordinaria comporta l'applicazione esclusiva della suddetta norma speciale, per effetto del disposto dell'art. 49, comma 2, del d.P.R. n. 602 del 1973 (secondo cui «Il procedimento di espropriazione forzata è regolato dalle norme ordinarie applicabili in rapporto al bene oggetto di esecuzione, in quanto non derogate dalle disposizioni del presente capo e con esso compatibili»), e rende perciò irrilevante accertare se, nel diverso ambito dell'espropriazione forzata ordinaria, il giudice dell'esecuzione abbia il potere discrezionale di rigettare l'istanza di assegnazione. In particolare, il fatto che nella riscossione coattiva delle imposte sul reddito mediante espropriazione forzata immobiliare il legislatore ha determinato in una misura fissa e speciale il prezzo di assegnazione dell'immobile allo Stato (art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973) esclude che, in mancanza di una espressa previsione di legge, il giudice dell'esecuzione possa discrezionalmente valutare la congruità di detto prezzo. L'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973 è incompatibile, quindi, con l'art. 586, primo comma, cod. proc. civ. che conferisce invece al giudice, nell'ambito dell'esecuzione ordinaria, il potere discrezionale di valutare la congruità del prezzo e di sospendere la vendita quando lo ritenga notevolmente inferiore a quello giusto.

3.2. – Quanto al punto sub *b*), la non implausibilità dell'interpretazione che afferma la natura “sostitutiva” della vendita forzata propria dell'assegnazione allo Stato prevista dal citato art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973 si desume dai commi 2 e 3 di detto articolo, i quali – nello stabilire che il prezzo per il quale è stata disposta l'assegnazione allo Stato deve essere versato nel termine previsto – implicitamente escludono che l'assegnazione possa qualificarsi “satisfattiva” o come una *datio in solutum* (cioè senza effettivo esborso di prezzo da parte del creditore) ovvero, ancora, come una assegnazione “mista” (cioè con versamento di conguaglio, ai sensi dell'art. 162 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, nel caso in cui il valore del bene assegnato superi il credito dell'assegnatario). La necessità dell'effettivo versamento del prezzo per il quale è stata disposta l'assegnazione dell'immobile allo Stato costituisce, pertanto, una condizione per perfezionare il trasferimento della proprietà del bene (commi 2 e 3 dell'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973) ed induce a considerare detta assegnazione come una “assegnazione-vendita”; ipotesi nella quale il versamento del prezzo va a favore della massa attiva prevista dall'art. 509 cod. proc. civ.

3.3. – Quanto al punto sub *c*), la non implausibilità dell'interpretazione che esclude sia la corresponsione di conguagli a carico dello Stato sia l'incremento del prezzo di assegnazione nel caso di differenza tra il minore importo del credito tributario e la maggiore base d'asta del terzo incanto discende dalla circostanza che conguagli ed incrementi non sono previsti dalla legge e che, in forza dell'art. 3, comma 40, lettera *b-ter*), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, sono stati eliminati tutti i riferimenti al «conguaglio» contenuti nel testo originario dei commi 2 e 3 dell'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (3 dicembre 2005).

3.4. – Quanto, infine, al punto sub *d*), la non implausibilità dell'interpretazione dei rimettenti (per i quali, ai fini della determinazione del prezzo di assegnazione dopo la deserzione del terzo incanto, rileva il solo credito tributario dello Stato e non anche i diversi crediti eventualmente concorrenti al riparto ed aventi prelazione anteriore a quello erariale) deriva dal fatto che: 1) le parole «somma per la quale si procede» individuano esclusivamente la somma iscritta a ruolo; 2) la fissazione del prezzo di assegnazione allo Stato in una misura, come già detto, fissa e speciale, si configura come una deroga non solo all'art. 586, primo comma, cod. proc. civ., ma anche all'art. 589, primo comma, dello stesso codice, secondo cui, nell'espropriazione immobiliare ordinaria, il prezzo minimo dell'assegnazione è stabilito in modo da soddisfare le spese procedurali ed i crediti aventi prelazione anteriore.

3.5. – Questa Corte, per effettuare il richiesto scrutinio di legittimità costituzionale, deve pertanto muovere dall'interpretazione data dai rimettenti alla disposizione denunciata ed alla disciplina dell'assegnazione dell'immobile allo Stato contenuta nell'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973.



4. – Nel merito, con la prima questione, i rimettenti evocano congiuntamente gli artt. 3 e 53 Cost., per «violazione dei principi di ragionevolezza rispetto ai mezzi e allo scopo e di uguaglianza in sé, e in relazione al principio di capacità contributiva», in ragione del fatto che la misura della somma per la quale si procede – cioè del credito tributario per la riscossione del quale l'agente ha proceduto all'espropriazione forzata – non è idonea a stabilire un ragionevole prezzo di acquisto di un immobile, costituendo essa una «variabile indipendente dal valore dell'immobile [...] neppure indirettamente collegata» con questo; e ciò diversamente dal «prezzo ribassato che funge da base d'asta del terzo incanto». Nonostante l'evocazione congiunta dei suddetti parametri, i giudici *a quibus* denunciano fundamentalmente, con riferimento all'art. 3 Cost., l'irragionevolezza («in sé», come si esprimono) della determinazione del prezzo di assegnazione dell'immobile allo Stato nella misura dell'importo del credito tributario per cui si procede, ove questo sia inferiore alla base d'asta del terzo incanto andato deserto (cosiddetto «criterio del minor prezzo» previsto dalla denunciata disposizione). Solo in via sussidiaria e *ad colorandum* viene da essi prospettata anche la lesione del principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.).

Data la peculiarità della prospettazione è opportuno esaminare in via preliminare la censura sollevata con riferimento al solo art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza.

La censura è fondata.

4.1. – Occorre innanzitutto osservare che, contrariamente a quanto affermato dalla difesa dello Stato e conformemente a quanto ritenuto dai giudici *a quibus*, non sono pertinenti, nella specie, le argomentazioni svolte da questa Corte nell'ordinanza n. 383 del 1988, con la quale fu dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità degli artt. 87 e 51 del d.P.R. n. 602 del 1973 (nel testo antecedente al riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, operato dal d.lgs. n. 46 del 1999; testo rimasto in vigore dal 1° giugno 1974 al 30 giugno 1999), nella parte in cui, attribuendo all'esattore il potere di procedere all'espropriazione forzata anche quando il debitore sia dichiarato fallito o sottoposto a liquidazione coatta amministrativa, «consentono che la procedura esattoriale possa concludersi con la devoluzione del bene allo Stato per il minor prezzo tra quello dell'incanto e l'ammontare dell'imposta per cui ha avuto luogo l'esecuzione».

Al riguardo va sottolineato il diverso contesto normativo in cui si inserivano le disposizioni oggetto della citata decisione di questa Corte. Il primo comma dell'art. 87 del d.P.R. n. 602 del 1973 stabiliva (nel testo allora vigente) che: «Quando il terzo incanto non è stato autorizzato o quando ha esito negativo l'immobile è devoluto di diritto allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base dell'incanto determinato ai sensi del secondo comma dell'art. 85 e l'ammontare dell'imposta e della relativa soprattassa, pene pecuniarie e interessi per i quali ha avuto luogo l'esecuzione». Invece, l'attuale testo dell'art. 85 del medesimo decreto presidenziale – nell'ambito di una normativa in base alla quale l'Intendente di finanza non ha più il potere discrezionale (previsto dal previgente secondo comma dello stesso articolo) di autorizzare a procedere ad un terzo incanto nel caso in cui la vendita non abbia avuto luogo al secondo – stabilisce l'assegnazione dell'immobile allo Stato, su richiesta dell'agente della riscossione, e non più la devoluzione di diritto del bene allo Stato. La profonda diversità tra il previgente istituto dell'automatica devoluzione di diritto allo Stato (con possibilità di riscatto del bene, ai sensi dell'attualmente abrogato art. 90 del medesimo decreto legislativo, da parte del debitore espropriato) e quello vigente dell'assegnazione (cui può anche non seguire il trasferimento della proprietà allo Stato, nel caso in cui lo Stato assegnatario non provveda al tempestivo versamento del prezzo) rende essenzialmente diverse sul piano economico, al di là di apparenti analogie, le conseguenze che ciascuna delle due normative succedutesi nel tempo riconnette alla deserzione del terzo incanto. Del resto, gli stessi criteri di determinazione del prezzo base dell'incanto sono, nelle due normative, del tutto diversi. Tale prezzo base, infatti, era originariamente calcolato in relazione al reddito imponibile ai fini dell'imposta locale sui redditi, moltiplicato per venti (art. 84 del d.P.R. n. 602 del 1973, richiamato dall'art. 85, secondo comma, a sua volta richiamato dall'art. 87, primo comma, dello stesso d.P.R. n. 602 del 1973); attualmente, invece, è determinato in relazione al triplo della valutazione catastale aggiornata con i coefficienti di legge (ai sensi dell'art. 52, comma 4, del d.P.R. n. 131 del 1986, richiamato dall'art. 79, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 602 del 1973).

Inoltre, nel precedente giudizio di costituzionalità erano stati evocati parametri costituzionali diversi da quelli indicati dagli odierni rimettenti. In particolare, la denuncia dell'arbitrarietà dell'art. 87 del d.P.R. n. 602 del 1973 – sotto il profilo che tale disposizione lasciava la determinazione del prezzo della devoluzione di diritto dell'immobile allo Stato «al caso e cioè all'ammontare del credito fiscale che può essere superiore, pari o inferiore al valore del bene devoluto o addirittura [...] irrisorio» – fu prospettata dal rimettente dell'epoca in riferimento non all'art. 3 Cost., ma all'art. 97 Cost., cioè ad un parametro che la Corte ritenne «del tutto inconferente». Neppure le altre argomentazioni allora utilizzate dalla Corte al fine di escludere il contrasto dell'art. 87 del d.P.R. n. 602 del 1973 con gli altri parametri evocati dal rimettente – artt. 3 (sotto il profilo, diverso da quello qui in esame, della violazione del principio di uguaglianza), 24 e 113 Cost. – sono idonee ad orientare la Corte nel presente giudizio. Esse, infatti, attengono alla dimostrazione della



compatibilità delle disposizioni denunciate con parametri (o profili) diversi da quelli attualmente prospettati oppure riguardano aspetti di dette disposizioni, o del quadro normativo nel quale esse si inserivano, che non sono più attuali rispetto al vigente art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973 e al connesso quadro normativo.

La questione sollevata dagli odierni rimettenti deve, quindi, essere scrutinata *ex novo*.

4.2. – Come più volte affermato da questa Corte, la disciplina speciale della riscossione coattiva delle imposte non pagate risponde all'esigenza della pronta realizzazione del credito fiscale a garanzia del regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato ed è, per tale ragione, improntata a criteri di semplicità e speditezza della procedura (sentenze n. 351 del 1998, n. 415 del 1996, n. 444 del 1995 e n. 358 del 1994; ordinanze n. 158 del 2008, n. 217 del 2002 e n. 455 del 2000).

Coerentemente con tale finalità di tempestiva riscossione dei crediti tributari, il legislatore, nel caso in cui sia risultato impossibile vendere l'immobile esecutato nel corso di tre incanti – conclusisi con esito negativo nonostante gli elevati ribassi di legge (art. 81, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 602 del 1973: un terzo rispetto al prezzo base del primo incanto; un terzo rispetto al prezzo base del secondo incanto) –, ha previsto, con l'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973, che il bene sia assegnato allo Stato. Questa soluzione – più di altre astrattamente ipotizzabili, quali lo svolgimento di ulteriori incanti o l'amministrazione giudiziaria del bene (nella prospettiva di una futura vendita o di una assegnazione a condizioni più favorevoli) – risponde alla *ratio* di accelerare il procedimento di riscossione coattiva, assicurando che l'espropriazione possa ugualmente avere termine in modo rapido con la realizzazione di un ricavo, anche nel caso di incollocabilità dell'immobile sul mercato.

La norma censurata, prevedendo che l'immobile sia assegnato allo Stato per il prezzo costituito dalla somma per la quale si procede, soddisfa certamente tale esigenza di speditezza, ma pone una disciplina palesemente irragionevole. L'irragionevolezza discende dal fatto che la norma, nello stabilire il prezzo del trasferimento immobiliare, fissa un ammontare che prescinde da qualsiasi collegamento con il valore del bene e che può essere anche irrisorio; e ciò nonostante che il trasferimento immobiliare abbia la finalità di trasformare il bene in denaro per il soddisfacimento dei creditori e non certo di infliggere una sanzione atipica al debitore inadempiente. L'ammontare del credito tributario per cui si procede – sia esso superiore o inferiore al prezzo base del terzo incanto – dipende, in effetti, da circostanze contingenti e meramente casuali, non correlate al valore dell'immobile, e non può essere assunto, pertanto, quale criterio di determinazione del prezzo da corrispondere in sede di espropriazione forzata. La volontà del legislatore di svincolare tale prezzo dall'effettivo valore dell'immobile è, del resto, dimostrata anche dall'esiguità della soglia minima prevista dal vigente art. 76, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973 per consentire all'agente della riscossione di procedere all'espropriazione immobiliare (ottomila euro, innalzata a ventimila euro, «qualora la pretesa iscritta a ruolo sia contestata in giudizio ovvero sia ancora contestabile in tale sede ed il debitore sia proprietario dell'unità immobiliare dallo stesso adibita a propria abitazione principale»).

Né la facoltà, attribuita al debitore o ad un terzo dall'art. 61 del d.P.R. n. 602 del 1973, di estinguere il procedimento di espropriazione pagando il debito vale ad escludere l'indicata irragionevolezza della norma denunciata. L'esercizio di tale facoltà presuppone, infatti, una capacità economica del debitore che può anche non sussistere.

4.3. – Per quanto sopra osservato, al fine di porre rimedio all'irragionevolezza della disposizione censurata, è necessario eliminare la possibilità che l'immobile esecutato sia assegnato allo Stato al prezzo corrispondente alla somma per la quale si procede. L'unica via percorribile a tal fine da questa Corte, senza superare i limiti della propria giurisdizione, è quella – indicata dai giudici *a quibus* e ricavabile dal complessivo assetto normativo disegnato dal legislatore – di far venir meno il cosiddetto “criterio del minor prezzo” e di estendere a tutte le ipotesi di assegnazione dell'immobile allo Stato (nel caso di deserzione del terzo incanto) l'applicazione dell'altro parametro di determinazione del prezzo di assegnazione previsto dallo stesso art. 85, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973, cioè quello del prezzo base del terzo incanto. Tale prezzo, infatti, ove si tenga conto anche dell'esito negativo dei tre esperimenti d'asta, si pone in rapporto non irragionevole con il valore dell'immobile; e ciò ancorché sia notevolmente inferiore a quello del primo incanto (due ribassi di un terzo ciascuno rispetto alla precedente base d'asta) e muova da una base d'asta originaria di valore assai contenuto (in quanto determinata, come visto, con riferimento al triplo della valutazione catastale aggiornata con i coefficienti di legge). Del resto, è lo stesso legislatore che ha individuato nel prezzo base del terzo incanto il prezzo di assegnazione dell'immobile (art. 85, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973), sia pure limitatamente all'ipotesi in cui il credito tributario sia superiore alla base d'asta del terzo incanto.



Né può obiettarsi – come, invece, fa l'Avvocatura generale dello Stato, richiamando un passaggio della motivazione dell'ordinanza di questa Corte n. 383 del 1988 – che «l'accoglimento della questione di costituzionalità nei termini prospettati dal giudice *a quo* comporterebbe [...] per lo Stato l'acquisto (coattivo) di un immobile al prezzo base del terzo incanto concluso con esito negativo e, quindi, ad un valore risultato non appetibile sul mercato, ossia un esito che non potrebbe reputarsi congruo e ragionevole». L'obiezione sarebbe pertinente ove fosse riferita al previgente istituto della devoluzione di diritto dell'immobile allo Stato (art. 87 del d.P.R. n. 602 del 1973, nel testo anteriore alla sua sostituzione ad opera dell'art. 16 del d.lgs. n. 46 del 1999), ma non si attaglia al vigente istituto dell'assegnazione allo Stato del bene previsto dalla disposizione censurata. Nell'ipotesi di devoluzione di diritto, l'automatica acquisizione dell'immobile al patrimonio statale (per effetto della mancata autorizzazione del terzo incanto o del suo esito negativo) operava a prescindere da una manifestazione di volontà dell'acquirente e non consentiva di evitare l'effetto traslativo. Ciò non avviene, invece, con riferimento all'istituto dell'assegnazione dell'immobile regolato dal vigente art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973. L'attuale disciplina consente, infatti, allo Stato – come visto – di valutare la convenienza dell'acquisizione dell'immobile al prezzo base del terzo incanto e, nel caso di esito negativo di tale valutazione, di provocare l'estinzione del processo esecutivo non versando il prezzo di assegnazione nel termine stabilito (a meno che l'agente della riscossione, nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine per il versamento del prezzo, non dichiari, su indicazione dell'ufficio che ha formato il ruolo, di voler procedere a un ulteriore incanto per un prezzo base inferiore di un terzo rispetto a quello dell'ultimo incanto: art. 85, comma 3, del d.P.R. n. 602 del 1973). Deve quindi negarsi che, per effetto dell'accoglimento della questione di legittimità sollevata, l'acquisto dell'immobile per il prezzo pari alla base d'asta del terzo incanto sia imposto allo Stato.

L'accoglimento della questione di legittimità nei termini indicati non esclude, come è ovvio, che il legislatore possa, nell'esercizio della sua discrezionalità, stabilire parametri di determinazione del prezzo di assegnazione dell'immobile allo Stato diversi rispetto al prezzo base del terzo incanto, purché essi siano in ragionevole rapporto con il valore del bene pignorato.

4.4. – In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza, dell'art. 85, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973, nella parte in cui prevede che, se il terzo incanto ha esito negativo, l'assegnazione dell'immobile allo Stato ha luogo «per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede», anziché per il prezzo base del terzo incanto.

5. – Il riconoscimento della fondatezza della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza, comporta l'assorbimento dell'esame delle altre questioni e degli altri profili di censura prospettati dai rimettenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 85, comma 1, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), nella parte in cui prevede che, se il terzo incanto ha esito negativo, l'assegnazione dell'immobile allo Stato ha luogo «per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede», anziché per il prezzo base del terzo incanto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

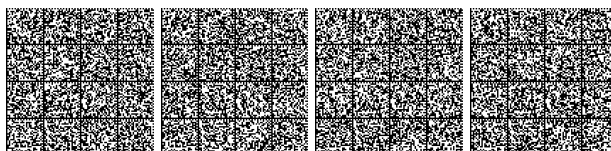
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 28 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 282

Sentenza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a carico di un deputato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Taranto - Insufficiente e incompleta descrizione delle dichiarazioni ritenute diffamatorie - Impossibilità di valutare l'effettiva condotta del parlamentare - Inammissibilità del conflitto.

- Deliberazione della Camera dei deputati 28 ottobre 2009 (Doc. IV-ter, n. 10-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 28 ottobre 2009 (doc. IV-ter n. 10-A), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'onorevole Carmine Santo Patarino nei confronti del dottor Nicola Putignano, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Taranto, con ricorso notificato il 30 marzo 2011, depositato presso la cancelleria il 26 aprile 2011 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2010, fase di merito.

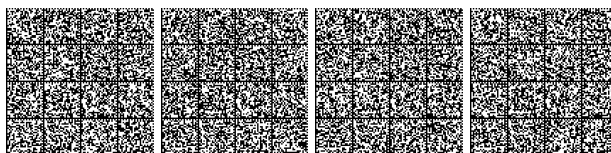
Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

udito l'avvocato Vito Cozzoli per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso depositato presso la cancelleria il 7 giugno 2010 (confl. pot. amm. n. 5 del 2010) il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Taranto ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e ha chiesto a questa Corte di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati di affermare che i fatti per i quali è in corso procedimento penale nei confronti di Carmine Santo Patarino, per il delitto di cui all'art. 595 del codice penale nei confronti di Nicola Putignano, concernono opinioni espresse da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, e di annullare conseguentemente la deliberazione che la medesima Camera aveva adottato il 28 ottobre 2009 recependo la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere di «dichiarare che i fatti per i quali è in corso il procedimento concernono opinioni espresse dal deputato Patarino nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi del primo comma dell'art. 68 della Costituzione».



Il ricorrente rileva che la condotta ascritta all'on. Patarino consiste nell'aver, con denuncia presentata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Taranto, accusato Nicola Putignano sia «di aver inviato al Sindaco di Castellaneta una lettera raccomandata contenente "intimidazioni minacciose", che dovevano essere interpretate come rivolte "ad estorcere provvedimenti amministrativi"» in favore del medesimo Putignano, sia di pretendere di «ottenere con minacce tutto quanto torna utile al gruppo da lui rappresentato»; l'on. Patarino avrebbe inoltre accusato il Putignano «di non gradire che da parte degli amministratori vi fosse il rispetto della legge e la trasparenza, essendo lo stesso ed il gruppo di "Nuova Concordia" abituati da sempre a fare il buono ed il cattivo tempo per il loro interesse aziendale».

Nella denuncia sarebbero state presenti «altre numerose espressioni rivolte a screditare e squalificare la condotta» del Putignano, anche «nella qualità di amministratore del gruppo "Nuova Concordia", in specie per quanto relativo al rapporto tra lo stesso e l'amministrazione comunale di Castellaneta».

Ciò posto, poiché «il mero "contesto politico" o, in ogni modo, l'attinenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, non connot[erebbero] di per sé le dichiarazioni come espressive della funzione parlamentare» e poiché dalla relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera dei deputati non emergerebbe alcun atto tipico della funzione parlamentare, cui ricondurre la denuncia che si assume diffamatoria, il ricorrente ritiene che le dichiarazioni oggetto del procedimento penale non siano riferibili alla funzione parlamentare dell'on. Patarino.

2. – Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 87 dell'11 marzo 2011. A seguito di essa il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Taranto ha notificato il ricorso e l'ordinanza alla Camera dei deputati in data 30 marzo 2011 e in data 26 aprile 2011 ha depositato tali atti, con la prova dell'avvenuta notificazione.

3. – Nel costituirsi in giudizio la Camera dei deputati ha chiesto alla Corte di dichiarare l'inammissibilità del conflitto o, in subordine, di rigettare il ricorso.

3.1. – La Camera ricostruisce il «prolungato conflitto fra l'ex senatore Nicola Putignano e il deputato, nonché consigliere comunale di Castellaneta (Taranto), Carmine Santo Patarino, in merito alla realizzazione di infrastrutture turistiche nell'area della stessa Castellaneta, in cui il Putignano era impegnato nel ruolo di presidente del consiglio di amministrazione di un importante gruppo imprenditoriale». Alla denuncia-querela presentata nel 2004 dall'on. Patarino faceva seguito la controdenuncia del Putignano, che dava origine alle imputazioni, nei confronti del primo, di calunnia e di diffamazione. Ritenendo eccepita l'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. per la sola accusa di diffamazione, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Taranto aveva condannato l'on. Patarino per il reato di calunnia, mentre aveva rimesso alla Camera dei deputati, ex art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, la valutazione sull'insindacabilità delle opinioni che avevano formato oggetto del capo di imputazione relativo alla diffamazione. Con la deliberazione del 28 ottobre 2009, all'origine del presente conflitto, l'Assemblea della Camera ha dichiarato che i fatti esaminati dall'Autorità giudiziaria precedente (ivi compresi quelli relativi all'imputazione per calunnia) concernevano opinioni espresse dal deputato Patarino nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

3.2. – Ciò premesso, la Camera dei deputati eccepisce l'inammissibilità dell'atto introduttivo del conflitto per violazione dell'art. 24, comma 1, delle Norme integrative dei giudizi davanti alla Corte costituzionale, sotto il profilo dell'insufficiente esposizione delle «ragioni del conflitto»: non verrebbero compiutamente menzionate le dichiarazioni del parlamentare ritenute lesive e oggetto dell'imputazione e, più in generale, il *thema decidendum* sarebbe prospettato in modo carente, se non addirittura contraddittorio. Nel ricorso sarebbero rinvenibili solo alcune parole («intimidazioni minacciose» e «estorcere provvedimenti amministrativi») e una breve frase di senso compiuto («pretendeva di poter ottenere con minacce tutto quanto torna utile al gruppo da lui rappresentato»), attribuite all'on. Patarino. Secondo la Camera «l'esiguità di tali enunciati – unita al fatto che essi non sono neppure cronologicamente contestualizzati nella descrizione della complessa ed articolata vicenda che ha dato origine al conflitto (...) – rende con tutta evidenza non soddisfatto l'onere, facente capo all'Autorità giudiziaria ricorrente, di riportare "compiutamente", "puntualmente" ed "in modo esatto ed obiettivo", le dichiarazioni asseritamente offensive addebitate al parlamentare».

Richiamato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui non è consentita la sostituzione delle espressioni ritenute offensive con una libera rielaborazione ad opera dell'autorità giudiziaria ricorrente, la Camera dei deputati rileva, per un verso, che anche nella parte finale del ricorso è omessa l'adeguata specificazione delle affermazioni del parlamentare e, per altro verso, che sarebbe incerta la stessa individuazione del procedimento in relazione al quale è sorto il conflitto. La Corte costituzionale non sarebbe messa in condizione di accertare se sussista il nesso funzionale tra le frasi incriminate, non compiutamente individuabili, e l'attività parlamentare tipica, di cui le frasi stesse potrebbero costituire la divulgazione esterna.

3.3. – Nel merito, la Camera dei deputati rimarca l'infondatezza del ricorso per conflitto di attribuzione. Anche sulla base di alcuni documenti allegati (due articoli di giornale e una lettera dell'on. Patarino al coordinatore provinciale del Genio civile), la resistente sottolinea il ruolo di attivo rappresentante della comunità di Castellaneta svolto dall'on. Patarino, il suo impegno politico per la tutela del territorio e l'attenzione con la quale ha seguito alcune rilevanti ini-



ziative imprenditoriali del gruppo societario facente capo all'ex senatore Nicola Putignano: tali iniziative avrebbero creato una forte conflittualità con associazioni ambientaliste, agricoltori e abitanti del territorio, che lamenterebbero l'applicazione di tariffe dell'acqua più elevate rispetto a quanto stabilito negli accordi di programma intervenuti tra le amministrazioni locali. Nel contesto di un impegno dell'on. Patarino volto alla tutela della legalità dell'azione amministrativa andrebbero interpretati, secondo la resistente, i fatti all'origine del conflitto, relativi all'attività imprenditoriale del Gruppo Putignano e caratterizzati dal «braccio di ferro» con l'amministrazione comunale sulla richiesta di nuovi provvedimenti autorizzatori e da un conflitto con la cittadinanza sulla gestione del servizio idrico.

Questi fatti, nella prospettazione della Camera dei deputati, sarebbero all'origine delle frasi ritenute caluniose e diffamatorie, che costituirebbero divulgazione di precedente attività parlamentare dell'on. Patarino e più specificamente «la sostanziale riproduzione, *extra moenia*, del contenuto di asserzioni presenti, innanzitutto, nel documento», consultabile in un sito internet, «presentato alla Presidenza della Camera dei deputati il 30 giugno 2003» dall'on. Patarino quale interrogazione parlamentare, dalla quale emergeva un contrasto tra il Comune di Castellaneta e il Gruppo Putignano sull'uso delle risorse idriche. La Camera dei deputati richiama inoltre l'interrogazione a risposta scritta n. 4/535, presentata il 2 agosto 2001, nella quale l'on. Patarino denunciava collegamenti tra gli amministratori del Comune di Castellaneta e la criminalità organizzata e segnalava la richiesta di rinvio a giudizio nei confronti di vari imputati per abuso d'ufficio in favore della Nuova Concordia s.r.l., che faceva parte del Gruppo Putignano.

Considerato in diritto

1. – Il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Taranto ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla deliberazione del 28 ottobre 2009 (doc. IV-ter n. 10-A), con la quale è stata dichiarata l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Carmine Santo Patarino, per le quali pende procedimento penale nei suoi confronti per il delitto previsto dall'art. 595 cod. pen., opinioni rappresentate dalle dichiarazioni contenute in una denuncia-querela presentata dal parlamentare nei confronti di Nicola Putignano.

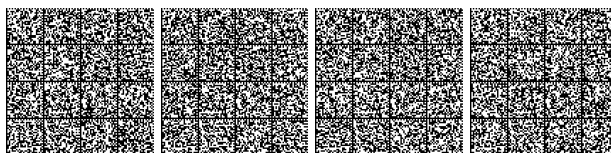
2. – Preliminarmente, deve essere confermata l'ordinanza n. 87 del 2011, con la quale questa Corte ha ritenuto l'esistenza della materia di un conflitto, sussistendone i requisiti soggettivo ed oggettivo.

3. – Il ricorso è inammissibile.

È consolidato, nella giurisprudenza costituzionale, l'indirizzo secondo cui «il ricorso con il quale l'autorità giudiziaria propone il conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, deve rispettare il principio di completezza ed autosufficienza. Tale principio impone all'autorità giudiziaria l'onere di indicare nel ricorso gli elementi che consentano alla Corte costituzionale di valutarne la fondatezza, raffrontando le dichiarazioni rese *extra moenia* dal parlamentare con il contenuto di atti tipici della sua funzione» (sentenza n. 31 del 2009; nello stesso senso, le sentenze n. 163 del 2008 e n. 271 del 2007).

Nel caso di specie, la descrizione della condotta ascritta all'on. Patarino è avvenuta attraverso la sintetica esposizione di alcune parti della denuncia dallo stesso presentata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Taranto: il Patarino avrebbe accusato, denigrandolo, il Putignano, «di aver inviato al Sindaco di Castellaneta una lettera raccomandata contenente “intimidazioni minacciose”, che dovevano essere interpretate come rivolte “ad estorcere provvedimenti amministrativi”» in favore del medesimo Putignano; di pretendere «di poter ottenere con minacce tutto quanto torna utile al gruppo da lui rappresentato»; di «non gradire che da parte degli amministratori vi fosse il rispetto della legge e la trasparenza, essendo lo stesso ed il gruppo di “Nuova Concordia” abituati da sempre a fare il buono ed il cattivo tempo per il loro interesse aziendale». Si tratta di un'esposizione che riproduce in modo molto limitato le dichiarazioni del parlamentare, facendo leva, in larga misura, su una loro rielaborazione operata dallo stesso ricorrente, che non le inserisce nel contesto complessivo rappresentato dalla denuncia. Il ricorrente fa inoltre un generico riferimento ad «altre numerose espressioni rivolte a screditare e squalificare la condotta» del Putignano, anche «nella qualità di amministratore del gruppo “Nuova Concordia”, in specie per quanto relativo al rapporto tra lo stesso e l'amministrazione comunale di Castellaneta».

La descrizione, in termini peraltro molto frammentari, solo di alcune delle affermazioni dell'on. Patarino e il riferimento, privo di qualsiasi ulteriore specificazione, ad «altre numerose espressioni» rivolte a screditare e squalificare la condotta del Putignano, che sarebbero contenute nella denuncia, sono inidonei ad offrire «una compiuta esposizione dei fatti» (sentenza n. 79 del 2005), tale da descrivere «il reale contenuto delle dichiarazioni attribuite al deputato, oggetto della delibera di insindacabilità» (sentenza n. 302 del 2007). Il ricorrente ha operato una propria, parziale, sintesi delle



dichiarazioni del parlamentare ritenute diffamatorie e tale modalità espositiva «non permette di apprezzare al giusto quelle rilevanti ai fini della corretta valutazione del significato complessivo delle stesse e, quindi, di accertare il nesso funzionale con atti parlamentari tipici di cui esse possano eventualmente costituire sostanziale divulgazione» (sentenza n. 246 del 2007).

Il ricorso, pertanto, non consentendo di valutare quale sia l'«effettiva condotta» (sentenza n. 223 del 2009) ascrivibile al parlamentare, deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato proposto dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Taranto nei confronti della Camera dei deputati, con l'atto indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: LATTANZI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 28 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0676

N. 283

Sentenza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Delimitazione dell'oggetto - Ulteriore questione o profilo di costituzionalità dedotto dalla parte costituita, non contenuti nell'ordinanza di rimessione - Inammissibilità.

Impiego pubblico - Personale dipendente prossimo al compimento del limite di età per il collocamento a riposo - Possibilità, per gli anni 2009, 2010 e 2011, di chiedere l'esonero dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità massima contributiva di 40 anni - Esclusione di tale beneficio per il personale della Scuola - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 72, comma 1, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 3 e 97.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 72, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, 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»), promosso dal Tribunale di Torino nel procedimento vertente tra M. B. e il Ministero dell'istruzione, università e ricerca con ordinanza del 14 gennaio 2011, iscritta al n. 51 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione di M. B. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato Carlo Rienzi per M. B. e l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 14 gennaio 2011, depositata presso la cancelleria della Corte il 2 marzo 2011 ed iscritta al n. 51 del r.o. 2011, il Tribunale di Torino ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il testo della disposizione in questione – come modificato dall'art. 2, comma 53, lettera *a*), del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 – prevede che «per gli anni 2009, 2010 e 2011, 2012, 2013 e 2014, il personale in servizio presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le Agenzie fiscali, la Presidenza del Consiglio dei ministri, gli Enti pubblici non economici, le Università, le Istituzioni ed Enti di ricerca nonché gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, può chiedere di essere esonerato dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione della anzianità massima contributiva di 40 anni. La richiesta di esonero dal servizio deve essere presentata dai soggetti interessati, improrogabilmente, entro il 1° marzo di ciascun anno a condizione che entro l'anno solare raggiungano il requisito minimo di anzianità contributivo richiesto e non è revocabile. La disposizione non si applica al personale della Scuola».

Il giudice *a quo* premette che la parte ricorrente, prof. M. B., – dopo aver presentato ricorso al TAR Piemonte, che ha declinato la propria giurisdizione – ha proposto azione giudiziale contro il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR) perché sia accertato il suo diritto al collocamento a riposo anticipato, avendo maturato i 35 anni di anzianità contributiva al 2009. In particolare, il ricorrente ha chiesto che sia annullata la nota del MIUR di rigetto della sua istanza e sia sollevata questione di costituzionalità dell'ultimo periodo dell'art. 72 del decreto-legge n. 112 del 2008.

Ciò premesso, quanto alla rilevanza della questione nel caso di specie, il Tribunale rileva come il rigetto della richiesta di esonero anticipato dal servizio del ricorrente da parte del MIUR sia stato motivato proprio in base alla



norma richiamata, la cui declaratoria di incostituzionalità, pertanto, sarebbe l'unica strada percorribile per ottenere il riconoscimento del suo diritto alla collocazione in riposo.

In merito alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente argomenta, in primo luogo, in riferimento all'art. 3 Cost., sottolineando come l'esclusione dell'intera categoria dei dipendenti pubblici del "comparto scuola" dalla agevolazione del collocamento a riposo anticipato, di cui alla prima parte della norma impugnata, – tra l'altro, a suo giudizio, mai adeguatamente motivata né nel testo normativo né dalla difesa convenuta in giudizio – non può «essere ritenuta sufficiente a rispettare i canoni di uguaglianza e ragionevolezza della norma, poiché (...) non vengono in rilievo motivi evidenti per tale esclusione».

In ordine alla illegittimità della norma censurata per contrasto con l'art. 97 Cost., il giudice rimettente deduce che la deroga introdotta dalla norma stessa contrasta irrazionalmente con le esigenze di «riduzione del personale in servizio all'interno del comparto scuola», quali emergerebbero, tra l'altro, dallo stesso decreto-legge n. 112 del 2008 nella parte in cui pone l'obiettivo di giungere «ad una riduzione dell'organico del 17 per cento rispetto all'anno scolastico 2007/2008». Sottolineando, quindi, l'irrazionalità interna alla stessa norma, il Tribunale conclude ritenendo impossibile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in oggetto, essendo impossibile attribuire alla stessa, stante la sua sinteticità, un significato diverso da quello letterale.

2. — Con atto depositato il 18 aprile 2011 si è costituita in giudizio la parte privata che, aderendo sostanzialmente alla prospettazione del giudice rimettente, insiste perché la questione di legittimità costituzionale venga dichiarata fondata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 97 Cost. In particolare, sottolinea l'irrazionalità e la contraddittorietà di un provvedimento normativo che, pur avendo il dichiarato obiettivo di conseguire la riduzione del personale in servizio, esclude, poi, l'esonero anticipato in pensione che pure quell'obiettivo potrebbe contribuire a realizzare. In questo senso, si nota come, sia proprio la Circolare n. 10 del 2008 del Dipartimento della Funzione pubblica a prevedere – per gli altri dipendenti dello Stato – che l'istituto dell'esonero anticipato «può essere utilizzato dalle amministrazioni, ai fini della progressiva riduzione del personale in servizio, (...)».

3. — È intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

In primo luogo, la difesa dello Stato mette in evidenza come il collocamento a riposo anticipato di un docente deve avvenire nel rispetto degli ordinamenti didattici e della continuità dell'insegnamento, con la conseguenza che, anziché costituire un automatico risparmio di spesa, «comporta fisiologicamente il sorgere di ulteriori oneri, correlati con il pagamento delle competenze spettanti al sostituto-supplente o immesso in ruolo».

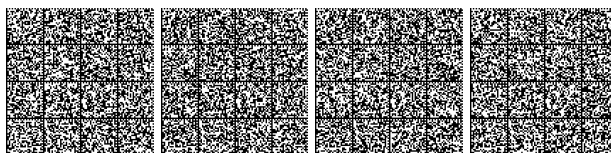
In secondo luogo, diversamente da quanto opinato dal Tribunale rimettente, l'Avvocatura dello Stato rileva come la disposizione sottoposta allo scrutinio di costituzionalità, lungi dall'essere irrazionale e in contraddizione con l'impianto normativo in cui si inserisce, operi nel senso della progressiva riduzione del personale scolastico come "norma di chiusura". Ed invero, è sottolineata la peculiarità del comparto scuola in cui la riduzione dell'organico – diversamente da quanto avviene negli altri settori del pubblico impiego – non «può essere attuata senza procedere alla revisione delle dotazioni organiche, e in particolare non può avvenire mediante automatismi di sorta».

Infine, richiamando quanto sostenuto da questa Corte nell'ordinanza n. 10 del 2011, l'Avvocatura ritiene operante la regola generale secondo cui la ragionevolezza della limitazione per il personale docente della possibilità di collocamento anticipato a riposo «va apprezzata nel contesto di una valutazione complessiva e sistematica dell'intero intervento normativo in cui la stessa si inserisce».

4. — Con note presentate il 13 settembre 2011, la parte privata, confermando l'eccezione di incostituzionalità per violazione dell'art. 3 Cost., propone ulteriori considerazioni in base a recenti interventi normativi. Secondo il ricorrente, infatti, la disparità di trattamento tra pubblici impiegati, determinata dalla norma impugnata, emergerebbe anche dalla più recente normativa (decreto ministeriale 10 agosto 2011, n. 74, e decreto interministeriale 3 agosto 2011) tesa a programmare un piano di assunzioni del personale docente. Da tale programmazione, a suo parere, sarebbe ragionevole derivare la corrispondente possibilità, di chi è ancora in servizio, «di esercitare l'istituto dell'esonero anticipato».

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Torino ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133.



2. — Secondo il comma citato – nella sua formulazione originaria – «per gli anni 2009, 2010 e 2011, il personale in servizio presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le Agenzie fiscali, la Presidenza del Consiglio dei ministri, gli Enti pubblici non economici, le Università, le Istituzioni ed Enti di ricerca nonché gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, può chiedere di essere esonerato dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione della anzianità massima contributiva di 40 anni. La richiesta di esonero dal servizio deve essere presentata dai soggetti interessati, improrogabilmente, entro il 1° marzo di ciascun anno a condizione che entro l'anno solare raggiungano il requisito minimo di anzianità contributivo richiesto e non è revocabile. La disposizione non si applica al personale della Scuola».

Successivamente, l'art. 2, comma 53, lettera *a*), del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, ha inserito, al citato comma 1, dopo le parole: «2009, 2010 e 2011» le seguenti: «2012, 2013 e 2014». Tale modificazione non rileva nel presente giudizio.

3. — Il giudice rimettente censura la disposizione in questione nella sua ultima parte, innanzi tutto con riferimento all'art. 3 Cost., sottolineando come l'esclusione dell'intera categoria dei dipendenti pubblici del "comparto scuola" dalla agevolazione dell'esonero anticipato dal servizio, di cui alla prima parte della norma, non sia «sufficiente a rispettare i canoni di uguaglianza e ragionevolezza», non venendo in rilievo motivi evidenti che possano giustificare tale esclusione.

3.1. — Il giudice *a quo*, inoltre, deduce la illegittimità costituzionale della medesima disposizione per contrasto con l'art. 97 Cost., asserendo che la deroga introdotta dalla norma censurata contrasta irrazionalmente con le esigenze di «riduzione del personale in servizio all'interno del comparto scuola», quali emergerebbero, tra l'altro, dallo stesso decreto-legge n. 112 del 2008, nella parte in cui pone l'obiettivo di giungere «ad una riduzione dell'organico del 17 per cento rispetto all'anno scolastico 2007/2008».

3.2. — Il ricorrente nel processo *a quo* insiste, a sua volta, perché venga dichiarata fondata la questione per violazione degli artt. 3, 97 e 2, Cost.

3.3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

4. — Deve preliminarmente essere dichiarata inammissibile la censura sollevata dalla parte privata, con riguardo al parametro costituzionale di cui all'art. 2 Cost., non indicato dal giudice rimettente.

Come costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che, come nel caso di specie, siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex multis*, sentenze n. 42 del 2011 e n. 50 del 2010).

5. — Sempre in via preliminare, risulta necessario ripercorrere il contenuto della disposizione censurata, alla luce del complesso normativo in cui essa si inserisce.

5.1. — L'art. 72 del decreto-legge n. 112 del 2008 si pone nell'ambito di un intervento legislativo tendente a realizzare, tra l'altro, l'obiettivo di una riduzione della spesa pubblica. In quest'ottica, l'articolo in esame detta disposizioni incidenti a vario titolo sul collocamento a riposo dei pubblici dipendenti, apportando importanti modifiche riguardo alle modalità di pensionamento.

Le innovazioni introdotte dal suddetto art. 72 concernono:

- 1) l'esonero dal servizio anticipato, strumentale al collocamento a riposo (commi da 1 a 6);
- 2) il trattenimento in servizio per un biennio (commi da 7 a 10);
- 3) la risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro per il dipendente che abbia 40 anni di servizio (comma 11).

L'esonero dal servizio – disciplinato dai commi da 1 a 6 e consistente nella sospensione dal servizio per un periodo massimo di cinque anni – si pone sostanzialmente come una forma di collocamento a riposo, consistente, a domanda dell'interessato, nell'esonero anticipato per i dipendenti pubblici, che abbiano una anzianità contributiva vicina ai 40 anni.

L'ultimo periodo della disposizione in esame esclude, invece, il personale della scuola dalla suindicata possibilità.

Tale esclusione deve essere letta congiuntamente a quanto stabilito dall'art. 64 del predetto decreto-legge, che, con l'obiettivo di «una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente», delinea una serie di interventi e di misure volte a riorganizzare il comparto scolastico e, in particolare, tese ad «incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente» entro l'anno scolastico 2010/2011.



A tal fine, il citato articolo 64 individua un *iter* complesso che prevede:

la predisposizione da parte del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, di un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico;

l'adozione di uno o più regolamenti di revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, vincolati al rispetto dei criteri espressamente menzionati dalle lettere da *a*) ad *e*) del comma 4 dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008;

la stipula di una intesa tra Stato e Regioni in sede di Conferenza unificata.

6. — Così precisato il contenuto della normativa in esame, la questione sollevata dal giudice *a quo* per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. non è fondata.

6.1. — Il legislatore, attraverso una molteplicità di interventi – quali quelli in tema di blocco delle assunzioni nel pubblico impiego, ove si è operata, di frequente, un'eccezione per il settore scolastico (così gli artt. 19, comma 1, e 22 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2002»; e gli artt. 34 e 35 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2003»), ha riservato al “comparto scuola”, nell'ambito del pubblico impiego, un trattamento non necessariamente omogeneo rispetto alle altre categorie di dipendenti pubblici. Ciò in quanto la normativa di tale comparto presenta talune specificità legate, in particolare, all'esigenza di garantire il rispetto dell'ordinamento didattico e la continuità dell'insegnamento, tali da rendere necessaria una regolamentazione derogatoria di quella vigente per altri comparti dell'impiego alle dipendenze di pubbliche amministrazioni.

In questo contesto si inserisce la disposizione di cui all'ultima parte del primo comma dell'art. 72 del decreto-legge n. 112 del 2008, che esclude il personale scolastico dalla facoltà di accedere alla procedura di collocamento a riposo anticipato, delineata dai commi da 1 a 6 dell'articolo stesso. Tale scelta limitativa deve ritenersi dettata dalla necessità di rispettare, anche nel caso di cessazione dal servizio, i criteri informativi della normativa in questo settore, in base ai quali, in caso di collocamenti a riposo, è necessario procedere alle sostituzioni del personale cessato dal servizio mediante il ricorso a supplenze o all'immissione in ruolo di altri docenti iscritti nelle graduatorie permanenti (artt. 2 e 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124, recante: «Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico»).

6.2. — Risulta, pertanto, evidente, ai fini che qui interessano, come non siano confrontabili, da un lato, la posizione dei dipendenti pubblici appartenenti agli altri comparti di contrattazione collettiva e, dall'altro, quella dei dipendenti della scuola, dal momento che gli interventi normativi che riguardano l'ingresso e la cessazione dal servizio di questi ultimi devono tenere necessariamente conto di esigenze e ragioni organizzative differenziate, che rendono giustificabile la denunciata diversità di discipline normative per quanto attiene alla previsione dell'esonero anticipato di cui alla disposizione censurata.

6.3. — Né alcun rilievo possono assumere, in merito, le previsioni – richiamate dalla parte privata – contenute nei provvedimenti amministrativi aventi ad oggetto la programmazione delle assunzioni del personale scolastico, in quanto esse non contraddicono, anzi confermano, le esigenze di copertura dell'organico per garantire la continuità dell'attività didattica.

6.4. — Alla luce delle considerazioni che precedono, dall'analisi delle ragioni che hanno portato ad escludere il personale della scuola dalla possibilità di accedere all'esonero anticipato di cui alla disposizione censurata non emerge la carenza di ragioni giustificatrici della disciplina stessa, sicché non è da ravvisare la dedotta violazione dell'art. 3 Cost. (sentenze n. 264 del 2005, n. 5 del 2000 e n. 89 del 1996).

6.5. — Deve, inoltre, essere esclusa anche la violazione dell'art. 97 Cost., non potendosi dubitare che, nel caso di specie, sia possibile operare un'interpretazione sistematica della disposizione censurata coerente sia con il quadro normativo delineato dal decreto-legge n. 112 del 2008, sia con le peculiarità legislative vigenti in materia di ordinamento scolastico.



In effetti, la disposizione di esclusione del personale scolastico dall'area di operatività dell'art. 72 del decreto-legge in questione si presenta in sintonia con il disegno del legislatore, che pur essendo volto a realizzare una riduzione del numero dei dipendenti pubblici, e quindi anche del personale scolastico, per quanto concerne quest'ultima categoria, tiene conto tuttavia della necessità di effettuare una razionale revisione delle dotazioni organiche attraverso il riassetto ordinamentale di cui all'art. 64 del medesimo decreto-legge.

Quest'ultima disposizione, perseguendo l'obiettivo di «una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente», delinea una serie di interventi e di misure che sono dirette alla riorganizzazione del comparto scolastico, e, in particolare, ad «incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente» entro l'anno scolastico 2010/2011.

In tale contesto, l'opzione legislativa di esclusione del personale scolastico dall'esonero, di cui alla prima parte dell'articolo in questa sede censurata, si pone come strumentale ad assicurare, in definitiva, il buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. attraverso la riduzione del personale scolastico nell'ambito del complessivo *iter* riorganizzativo individuato dall'art. 64 del decreto-legge sopra citato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui esclude dalla possibilità di richiedere l'esonero anticipato dal servizio il personale scolastico, sollevata – in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione – dal Tribunale di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

Il Presidente e redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 28 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0677

N. 284

Ordinanza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Procedimenti di opposizione a sanzioni amministrative - Assoggettamento al pagamento del contributo unificato nonché delle spese forfetizzate, anche con riferimento agli atti dei giudizi previsti dall'art. 204-bis cod. strada - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, asserita lesione del diritto di agire in giudizio e della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 212, lett. b), n. 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 113.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 212, lettera *b*), n. 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), che ha introdotto il comma *6-bis* nell'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia – Testo *A*), promosso dal Giudice di pace di Bari nel procedimento vertente tra A. D. e il Comune di Bari con ordinanza del 27 settembre 2010, iscritta al n. 61 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, 1^a serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, il Giudice di pace di Bari, con ordinanza iscritta al n. 61 del ruolo ordinanze dell'anno 2011, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 212, lettera *b*), n. 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), che ha introdotto il comma *6-bis* nell'art. 10 del d. P. R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia – Testo *A*), nella parte in cui dispone, anche con riferimento ai giudizi previsti dall'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), che «nei procedimenti di cui all'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, gli atti del processo sono soggetti soltanto al pagamento del contributo unificato, nonché delle spese forfettizzate secondo l'importo fissato nell'art. 30 del presente testo unico»;

che il rimettente deduce che il ricorrente nel giudizio *a quo*, nell'impugnare il verbale con il quale gli era stata contestata la violazione dell'art. 146, comma 3, del d.lgs. n. 285 del 1992 ed irrogata la sanzione pecuniaria di euro 163,86, in via preliminare ha eccepito l'incostituzionalità della norma che impone il pagamento del «contributo unificato» nei giudizi di opposizione a sanzione amministrativa;

che il Giudice di pace di Bari rileva che a tale onere non è soggetto il ricorso gerarchico al Prefetto, il quale, però, non è sovrapponibile al ricorso giurisdizionale, sia per la posizione non terza dell'organo chiamato a deciderlo, sia perché non assicura la completezza degli accertamenti; pertanto la gratuità del procedimento potrebbe spingere il trasgressore ad affidarsi al Prefetto, soprattutto nei casi in cui non vi è proporzionalità tra la misura della sanzione pecuniaria ed il costo del ricorso al giudice, sicché l'interessato sarebbe indotto a ricorrere alla tutela minore, rinunciando a quella giurisdizionale assicurata dall'art. 24 Cost. a tutti i cittadini;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata non è coerente con l'esenzione prevista per i procedimenti penali, poiché le sanzioni amministrative hanno il medesimo carattere sanzionatorio di quelle penali e, talora, possono produrre conseguenze più gravi delle seconde;

che il rimettente aggiunge che la disposizione impugnata non assicura l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge rispetto a tutti gli atti rinvenienti da sanzioni amministrative illegittime, lasciando al trasgressore, specialmente di fronte a «multe» minime, la scelta di rinunciare alla tutela dinanzi all'autorità giurisdizionale oppure di affidarsi al Prefetto, organo non terzo;

che, pertanto, la norma censurata comprometterebbe la facoltà dei cittadini di agire in giudizio (con conseguente lesione dell'art. 24 Cost.) per far valere i loro diritti contro gli atti della pubblica amministrazione (contrastando così anche con l'art. 113 Cost.);

che nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale chiede che la questione sia dichiarata inammissibile, irrilevante e non fondata;



che, ad avviso dell'interveniente, la questione sarebbe inammissibile per difetto di motivazione, quanto al rapporto tra la norma denunciata e gli artt. 24 e 113 Cost., e per difetto di motivazione in ordine alla sua rilevanza, quanto al parametro di cui all'art. 3 Cost., poiché il rimettente non ha specificato quali siano le conseguenze pregiudizievoli derivanti a carico della parte privata a causa del mancato pagamento del contributo unificato e, in particolare, non ha chiarito perché tale omissione precluderebbe al cittadino l'accesso alla tutela giurisdizionale;

che la questione sarebbe, poi, irrilevante, poiché il giudice *a quo* non ha specificato come le asserite conseguenze discriminatorie e lesive del diritto di difesa si atteggiino rispetto al caso oggetto del suo esame, prospettando così la questione in termini puramente astratti;

che la difesa dello Stato sostiene, infine, che la questione sarebbe infondata, poiché – considerato che la disposizione censurata non prevede la conseguenza dell'inammissibilità del ricorso in caso di mancato pagamento del contributo unificato – non possono profilarsi neppure ricadute sul piano della tutela giurisdizionale assicurata dall'art. 24 della Costituzione.

Considerato che il Giudice di pace di Bari dubita, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, della legittimità dell'art. 2, comma 212, lettera *b*), n. 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), che ha introdotto il comma 6-*bis* nell'art. 10 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia – Testo *A*), nella parte in cui, anche con riferimento ai giudizi previsti dall'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), dispone che «nei procedimenti di cui all'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, gli atti del processo sono soggetti soltanto al pagamento del contributo unificato, nonché delle spese forfetizzate secondo l'importo fissato nell'art. 30 del presente testo unico»;

che il rimettente non ha precisato nella propria ordinanza se il contributo unificato sia stato o meno pagato dalla parte ricorrente;

che, conseguentemente, la questione è manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, la Corte non essendo in condizione di verificare se effettivamente il giudice *a quo* debba fare applicazione della norma censurata;

che, infatti, come già affermato da questa Corte, se il contributo fosse già stato pagato spontaneamente dalla parte, l'asserito *vulnus* ai principi costituzionali invocati sarebbe, in ipotesi, determinato da una disposizione che il rimettente non deve applicare nel giudizio principale (ordinanze n. 195 e n. 143 del 2011); se, invece, il contributo non fosse stato versato, la questione potrebbe essere rilevante solamente se il pagamento del contributo unificato costituisse condizione di ammissibilità o di procedibilità della domanda (ordinanza n. 143 del 2011), ma il rimettente non ha indicato le norme che possano giustificare una simile conclusione.

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 la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 212, lettera b), n. 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, dal Giudice di pace di Bari con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 28 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 285

Ordinanza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Corte dei conti - Sentenza del Tribunale di Trento pronunciata nel giudizio civile promosso dal sostituto procuratore generale della Corte dei conti, sezione giurisdizionale del Trentino Alto Adige, sede di Bolzano, per il risarcimento del danno da diffamazione derivante da un articolo di stampa - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Procura della Corte dei conti - Asserita lesione delle prerogative di indipendenza nell'esercizio delle funzioni costituzionalmente garantite al pubblico ministero della Corte dei conti - Insussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Inammissibilità.

- Sentenza del Tribunale di Trento del 14 febbraio 2011, n. 248.
- Costituzione, art. 108, secondo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

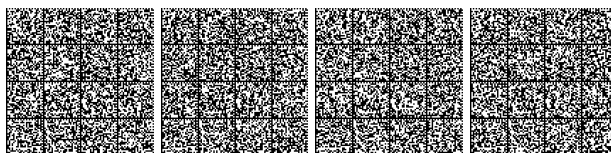
nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della sentenza del Tribunale di Trento del 14 febbraio 2011, n. 248, promosso dalla Procura della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano, con ricorso depositato in cancelleria il 10 maggio 2011 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che, con ricorso in data 29 aprile 2011 e depositato presso la cancelleria della Corte il 10 maggio 2011, la Procura della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano, ha promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale di Trento, sezione civile, in composizione monocratica, in relazione alla sentenza n. 248 del 2011 pronunciata nel giudizio civile n. 3327 del 2007, nella parte in cui in tale atto si afferma «la fondatezza del “giudizio” di accanimento formulato da un giornalista nei confronti del Sostituto Procuratore generale in servizio presso la Procura ricorrente», in tal modo ledendo le prerogative di indipendenza del pubblico ministero della Corte dei conti garantite dall'art. 108 della Costituzione;

che la ricorrente premette, in fatto, che un quotidiano locale – a seguito di un invito a dedurre emesso nei confronti del sindaco del Comune di Bolzano nel corso di un procedimento di responsabilità amministrativa azionato su specifica denuncia dei revisori dei conti – pubblicava in prima pagina un editoriale a firma Toni Visentini, intitolato “Schulmers e il Comune – Un Savonarola per Bolzano”, nel quale si tratteggiava la figura del Sostituto procuratore generale che aveva emesso gli atti, dipingendola come animata da intenti persecutori nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dell'ente territoriale;

che, in relazione alla pubblicazione dell'editoriale, il Sostituto procuratore generale sporgeva querela presso la Procura di Bologna, competente per territorio, ed esercitava l'azione civile di risarcimento danni presso il Tribunale civile di Trento, lamentando l'uso di un linguaggio manifestamente irridente e denigratorio nei suoi confronti, nonché l'estrema gravità dell'accusa, a lui mossa, di deliberato “accanimento” nei confronti degli amministratori del Comune di Bolzano;



che mentre il Tribunale penale di Bologna ravvisava nel testo dell'editoriale il superamento dei limiti della continenza espositiva e condannava il giornalista per il reato di diffamazione a mezzo stampa (sentenza n. 3047 del 7 ottobre 2010), il Tribunale civile di Trento – dinanzi al quale era rimasta pendente la causa nei confronti della casa editrice e del direttore responsabile (mentre l'azione civile nei confronti dell'editorialista era stata trasferita in sede penale) – perveniva, con la sentenza impugnata, a conclusioni opposte, affermando, da un lato e sotto il profilo della continenza, che l'accostamento alla figura del Savonarola era da considerarsi elogiativo, e concludendo, dall'altro, nel senso che «il giudizio di accanimento» nei confronti dell'attività del Comune appariva fondato;

che, in particolare, si afferma nella suddetta sentenza che «non [era] stato utilizzato un linguaggio offensivo nei confronti dell'attore in quanto il giudizio di accanimento nei confronti dell'attività del comune, che il giornalista Visentini mostra di condividere con il sindaco, non poteva che essere espresso con l'uso di termini efficaci, e comunque non appare gratuito bensì fondato su specifici fatti storici pregressi ed in atto» e che dalla lettura dell'articolo in questione risulta, in effetti, la volontà del giornalista di aderire al giudizio critico espresso dal sindaco;

che la ricorrente, tanto premesso in fatto, precisa, da un lato, di non voler in alcun modo esercitare un improprio mezzo di impugnazione della sentenza emessa dal Tribunale di Trento alla luce degli eventuali *errores in iudicando* contenuti nella stessa, potendosi ricorrere, a tal fine, agli ordinari mezzi di impugnazione previsti dal codice di rito e, dall'altro, di non voler contestare la competenza esclusiva del Tribunale di Trento a risolvere con la sentenza oggetto del conflitto la controversia civile insorta dinanzi ad esso;

che, viceversa, la Procura della Corte dei conti ritiene che talune statuizioni contenute nella pronuncia del giudice ordinario siano lesive delle sue prerogative di indipendenza assicurate dall'art. 108, secondo comma, Cost. in quanto non rispettose dell'obbligo di diligenza nell'espletamento della funzione giudiziaria necessario al fine di non pregiudicare le prerogative costituzionali spettanti ad altro potere;

che, in tal senso, la Procura ricorrente precisa di voler proporre un conflitto per menomazione seguendo la giurisprudenza della Corte secondo cui la figura dei conflitti di attribuzione, sia tra lo Stato e le Regioni sia tra i poteri dello Stato, «non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970);

che, quanto al requisito soggettivo per la legittimazione a proporre il conflitto, la ricorrente afferma che la Corte dei conti è un potere dello Stato e la Procura, nell'esercizio delle sue funzioni, è competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene (ordinanza n. 196 del 1996);

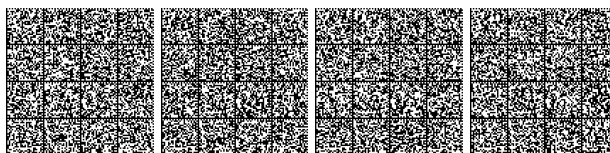
che la legittimazione passiva del Tribunale di Trento, in composizione monocratica, ad essere parte in un conflitto tra poteri dello Stato, secondo la parte ricorrente, sarebbe certa, essendo organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, in ragione dell'esercizio di funzioni giurisdizionali svolte in posizione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita (sono citate, *ex multis*, l'ordinanza n. 8 del 2008 e la sentenza n. 290 del 2007);

che il ricorso sarebbe ammissibile perché la Procura contabile lamenta la menomazione delle prerogative di indipendenza che la Carta fondamentale direttamente assicura al pubblico ministero presso la Corte dei conti nel solo rispetto della riserva assoluta di legge (art. 108, secondo comma, Cost.) e non la lesione di attribuzioni riconducibili all'art. 103, secondo comma, Cost., in relazione al quale la Corte costituzionale ha ritenuto non sussistere materia di conflitto, essendo la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica disciplinata da norme ordinarie (ordinanza n. 196 del 1996);

che, inoltre, la Procura contabile richiama la giurisprudenza costituzionale successiva al 1996 secondo cui il giudice, «nell'esercizio delle sue competenze, [deve tenere] conto non solo delle esigenze della attività di propria pertinenza, ma anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri poteri, che vengano in considerazione ai fini dell'applicazione delle regole comuni» (sentenza n. 225 del 2001);

che tale principio sarebbe la trasposizione, in chiave processuale, del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato che impone ad ognuno di essi, nell'esercizio delle proprie funzioni, l'adozione delle cautele necessarie a non pregiudicare, inutilmente ed arbitrariamente, le prerogative costituzionali di altro potere dello Stato (sono citate le sentenze n. 26 del 2008, n. 149 del 2007 e n. 403 del 1994);

che, dunque, è possibile che una pronuncia dell'autorità giudiziaria, in ragione del suo specifico contenuto o della sua motivazione, sia lesiva delle attribuzioni costituzionali del [pubblico ministero contabile], e come tale sia suscettibile di dar luogo ad un conflitto costituzionale (è citata la sentenza n. 263 del 2003);



che, nel merito, la ricorrente ritiene prioritario partire dalla considerazione che l'indipendenza assicurata dalla Carta costituzionale al pubblico ministero della Corte dei conti non è fine a sé stessa, ma è tesa ad assicurare la correttezza del suo operato, liberandolo da impropri condizionamenti interni ed esterni a vantaggio dell'intera collettività;

che la ricorrente richiama la sentenza della Corte costituzionale sull'istituto del legittimo impedimento dove, con argomentazioni di carattere generale, estensibili ad ogni potere dello Stato, si è chiarito come il giudice, «nell'esercizio delle sue competenze, [debba tenere] conto non solo delle esigenze della attività di propria pertinenza, ma anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri poteri, che vengano in considerazione ai fini dell'applicazione delle regole comuni» (sentenza n. 248 del 2011);

che, secondo la Procura contabile ricorrente, il modo in cui il giudice del Tribunale di Trento ha applicato le norme comuni in materia di fatto illecito per diffamazione a mezzo stampa e di onere della prova (artt. 2043 e 2697 del codice civile, 595 e 51 del codice penale), ha prodotto – in ragione delle sopra censurate affermazioni contenute nella sentenza n. 248 del 2011 – un paradossale effetto sanzionatorio a carico del magistrato del pubblico ministero per il solo ed esclusivo fatto di avere svolto le proprie funzioni;

che il Tribunale di Trento, senza pretendere dai convenuti l'assolvimento dell'onere di provare rigorosamente la verità dei fatti affermati, ha avallato un "giudizio di accanimento" formulato dal giornalista nei confronti del Sostituto procuratore generale sulla sola base del dato, in sé neutro, del numero di vertenze condotte dal magistrato inquirente nei confronti del Comune di Bolzano (che secondo il quotidiano convenuto erano cinque), omettendo completamente di considerare l'obbligatorietà dell'azione di responsabilità, che, per quanto non costituzionalizzata, è comunque imposta dalla legge;

che, in particolare, a dimostrazione dell'omissione di ogni doveroso approfondimento diretto ad appurare l'obbligatorietà dell'avvio dell'azione da parte del pubblico ministero contabile, la Procura ricorrente evidenzia come il giudice abbia completamente trascurato di valutare – sia nella parte in fatto che in diritto – come l'invito a dedurre, oggetto di censura da parte dell'editorialista, fosse in realtà originato da un esposto penale dei Revisori dei conti del Comune di Bolzano, debitamente prodotto agli atti del giudizio civile in allegato alla memoria di parte attrice, unitamente alla nota di trasmissione della locale Procura della Repubblica e al provvedimento di archiviazione penale;

che, pertanto, le statuizioni contenute in sentenza non si limiterebbero a motivare un giudizio di non fondatezza della domanda risarcitoria avanzata dall'attore, ma lederebbero un bene – l'indipendenza del pubblico ministero contabile – avente rilevanza costituzionale;

che la lesione sarebbe immediata e diretta laddove l'attore, pubblico ministero contabile, viene sanzionato per il solo fatto di avere esercitato le proprie funzioni, peraltro doverose, senza che il Tribunale si senta in dovere di appurare le circostanze del caso concreto che hanno prodotto l'avvio delle indagini;

che si produrrebbe l'ulteriore effetto di condizionare *pro futuro* l'esercizio delle funzioni inquirenti, affermando l'esistenza di un limite oltre il quale la condotta del magistrato contabile deve essere considerata antidoverosa;

che, sulla base di queste argomentazioni, la Procura ricorrente ritiene che la sentenza sopra citata debba essere annullata in quanto lesiva delle proprie attribuzioni costituzionali.

Considerato che, in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la Corte costituzionale è chiamata a deliberare, senza contraddittorio, circa l'esistenza o meno della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza»;

che, sotto il profilo soggettivo, la giurisprudenza costituzionale è costante nel riconoscere ai singoli organi giurisdizionali la legittimazione ad assumere la qualità di parte nei conflitti di attribuzione, in quanto, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono, ma solo limitatamente all'esercizio dell'attività giurisdizionale assistita da garanzia costituzionale (ordinanze n. 338 del 2007, n. 340 e n. 244 del 1999, n. 87 del 1978);

che, in altri termini, il carattere diffuso, che connota gli organi giurisdizionali in ordine alla competenza a dichiarare definitivamente la volontà del potere dello Stato cui appartengono, secondo quanto richiesto dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, viene in rilievo solo con riferimento al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali (ordinanza n. 22 del 2000);

che la Procura ricorrente rivendica la sua legittimazione solo in quanto organo astrattamente titolare del potere giurisdizionale ma al di fuori dell'esercizio concreto delle funzioni ad essa assegnate;



che la motivazione della sentenza del Tribunale civile di Trento sulla natura non diffamatoria dell'affermazione fatta dal giornalista di «accanimento della Procura nei confronti del Comune di Trento» non interferisce in alcun modo con l'esercizio della funzione giurisdizionale in relazione a singoli provvedimenti da adottare;

che, pertanto, manca nella fattispecie in esame la legittimazione della ricorrente a proporre il conflitto, non essendo titolare in concreto di un potere giurisdizionale il cui esercizio possa dipendere dall'annullamento dell'atto impugnato;

che il ricorso è inammissibile anche per carenza del requisito oggettivo;

che l'ammissibilità di un conflitto avente ad oggetto atti giurisdizionali «sussiste solo quando sia contestata la riconducibilità della decisione o di statuizioni in essa contenute alla funzione giurisdizionale, o si lamenti il superamento dei limiti, diversi dal generale vincolo del giudice alla legge» (sentenza n. 222 del 2007, ordinanza n. 334 del 2008);

che il conflitto di attribuzione, al di là delle formali asserzioni a corredo della prospettazione, non può tradursi «in strumento atipico di impugnazione» dell'atto giurisdizionale giacché avverso «gli errori *in iudicando* di diritto sostanziale o processuale valgono i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni» (ordinanza n. 284 del 2008);

che il ricorso si risolve, al di là della espressa affermazione della suddetta Procura di non voler sindacare *errores in iudicando*, in una censura della motivazione della sentenza nella parte in cui il Giudice avrebbe, secondo la ricorrente, erroneamente omissso di considerare l'obbligatorietà dell'avvio dell'azione del pubblico ministero e avrebbe, sempre secondo la ricorrente, completamente trascurato di valutare – sia nella parte in fatto che in diritto – come l'invito a dedurre oggetto di censura da parte dell'editorialista fosse in realtà originato da un esposto penale dei Revisori dei conti del Comune di Bolzano;

che non rientra nei poteri di questa Corte sindacare il percorso logico argomentativo in virtù del quale il giudice del Tribunale di Trento, nel motivare la sentenza oggetto del presente giudizio costituzionale, ha ritenuto non diffamatorio, in quanto rientrante nel diritto di critica e di cronaca, il giudizio espresso dal giornalista nell'articolo oggetto del giudizio civile;

che, pertanto, va dichiarata l'inammissibilità del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Procura della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano, nei confronti del Tribunale di Trento, sezione civile, in composizione monocratica, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 28 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 286

Ordinanza 17 - 28 ottobre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Ritenuta irragionevolezza della scelta legislativa di esclusione dell'azione risarcitoria anche in ipotesi non delittuose ma caratterizzate da rilevante disvalore sociale idoneo ad arrecare discredito all'amministrazione pubblica - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 30-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione, art. 3.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Asserita violazione del diritto fondamentale all'immagine della pubblica amministrazione - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 30-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione art. 2.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Asserita ingiustificata limitazione della tutela giurisdizionale dell'amministrazione - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 30-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione art. 24.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Lamentata violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 30-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.
- Costituzione art. 97.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, nel procedimento vertente tra il Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale per la Toscana e M.F. con ordinanza del 30 luglio 2010, iscritta al n. 83 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, 1^a serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, ha sollevato, in relazione agli articoli 2, 3, 24 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141;

che la Procura contabile aveva evocato in giudizio un dipendente di un istituto scolastico affinché lo stesso venisse condannato, per avere visionato durante le ore di lezione un sito porno insieme agli studenti, al pagamento della somma di euro 20.000,00 a titolo di danno all'immagine subito dal Ministero dell'istruzione;

che il procedimento penale per il reato di pornografia minorile (art. 600-ter del codice penale) – sottolinea il giudice *a quo* – è stato archiviato;

che la norma impugnata prevede che le Procure regionali della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche);

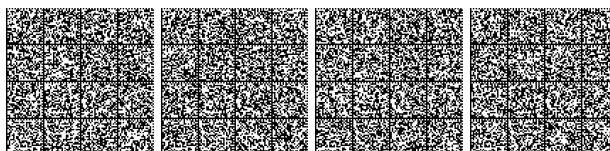
che il richiamato art. 7 della legge n. 97 del 2001, a sua volta, allo scopo di delimitare l'ambito applicativo dell'azione risarcitoria, fa riferimento alle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale;

che con riguardo al giudizio di rilevanza, il giudice *a quo* deduce come il censurato comma 30-ter dell'art. 17 – nella parte in cui sancisce la nullità degli atti istruttori e processuali salvo il caso in cui sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione – si applicherebbe a tutti i procedimenti pendenti, con la conseguenza che sarebbe necessario declinare la giurisdizione e dichiarare la nullità degli atti compiuti;

che per quanto attiene alla non manifesta infondatezza si assume, in primo luogo, la violazione dell'art. 3 Cost. per la irragionevolezza della scelta legislativa che non configurerebbe la responsabilità anche nelle ipotesi in cui il dipendente pubblico tenga un comportamento caratterizzato da rilevante disvalore sociale idoneo ad arrecare, come nel caso di specie, un discredito all'amministrazione pubblica;

che, in secondo luogo, verrebbe violato l'art 2 Cost., in quanto la norma impugnata, limitando il risarcimento del danno ai soli casi in cui la condotta incriminata integri gli estremi di un delitto contro la pubblica amministrazione, creerebbe un vulnus al diritto fondamentale all'immagine dell'amministrazione;

che, in terzo luogo, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 24 Cost., atteso che essa determinerebbe una ingiustificata limitazione della tutela giurisdizionale dell'amministrazione;



che, infine, verrebbe violato l'art. 97 Cost. per la lesione recata sia al principio del buon andamento dell'azione amministrativa, in ragione della perdita di fiducia dei cittadini nelle istituzioni, sia al principio di imparzialità «per gli evidenti effetti distorsivi che ciò comporta sull'organizzazione della pubblica amministrazione sotto il duplice profilo della ridotta potenzialità operativa dell'efficienza nella cura dell'interesse pubblico».

Considerato che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, per asserita violazione degli artt. 2, 3, 24 e 97 della Costituzione;

che la questione è manifestamente infondata;

che la norma censurata prevede che le Procure regionali della Corte dei conti esercitino l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche);

che il richiamato art. 7, a sua volta, ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione risarcitoria, fa riferimento alle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate, nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale;

che, con una prima censura, il giudice *a quo* ritiene che tale disciplina sia in contrasto con l'art. 3 Cost., per la irragionevolezza della scelta legislativa di escludere la responsabilità anche nelle ipotesi in cui il dipendente pubblico tenga un comportamento caratterizzato da rilevante disvalore sociale idoneo ad arrecare un discredito all'amministrazione pubblica;

che questa Corte, con la sentenza n. 355 del 2010 e con l'ordinanza n. 221 del 2011, ha affermato, in relazione all'asserita irragionevolezza della disposizione censurata, che la scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole;

che il legislatore ha ritenuto, infatti, nell'esercizio della propria discrezionalità, «che soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico»;

che «la circostanza che il legislatore abbia inteso individuare esclusivamente quei reati che contemplano la pubblica amministrazione quale soggetto passivo concorre a rendere non manifestamente irragionevole la scelta legislativa in esame»;

che con una ulteriore censura il rimettente assume la violazione dell'art. 2 Cost., in quanto la norma impugnata, limitando il risarcimento del danno ai soli casi in cui la condotta incriminata integri gli estremi di un delitto contro la pubblica amministrazione, creerebbe un *vulnus* al diritto fondamentale all'immagine dell'amministrazione;

che anche in relazione a tale censura questa Corte, con le citate decisioni, nell'escludere l'illegittimità costituzionale della previsione in esame, ha messo in rilievo alcuni profili di peculiarità della disciplina censurata rispetto a quella generale prevista per la tutela del diritto all'immagine delle persone fisiche;

che, in particolare, questa Corte ha affermato che la responsabilità amministrativa presenta una peculiare connotazione, in relazione alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, derivante dalla combinazione di elementi restitutori e di deterrenza;

che, infatti, il legislatore ha «delimitato, sul piano oggettivo, gli ambiti di rilevanza del giudizio di responsabilità, ammettendo la risarcibilità del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione soltanto in presenza di un fatto che integri gli estremi di una particolare categoria di delitti» (ancora, sentenza n. 355 del 2010);

che «la scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti», può essere considerata, come già rilevato, non manifestamente irragionevole;

che, sempre con le citate pronunce, si è messo in rilievo come la presenza di un ente collettivo, quale è, nella specie, la pubblica amministrazione, impedisca di ritenere che la tutela costituzionale dei diritti delle persone giuridiche o più ampiamente dei soggetti collettivi debba essere necessariamente la medesima di quella assicurata alle persone fisiche;

che, in definitiva, la valutazione contestuale della peculiarità della responsabilità amministrativa e della natura del soggetto tutelato non comporta alcun *vulnus* al principio posto dall'art. 2 Cost.;



che la Corte remittente assume, altresì, il contrasto della norma censurata con l'art. 24 della Costituzione, atteso che tale norma determinerebbe una ingiustificata limitazione della tutela giurisdizionale dell'amministrazione;

che anche tale doglianza è destituita di fondamento;

che, infatti, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che la garanzia apprestata dall'art. 24 Cost. operi «attribuendo la tutela processuale delle situazioni giuridiche soggettive nei termini in cui queste risultano riconosciute dal legislatore; di modo che quella garanzia trova confini nel contenuto del diritto al quale serve, e si modella sui concreti lineamenti che il diritto riceve dall'ordinamento» (*ex multis*, sentenze n. 453 e n. 327 del 1998);

che, pertanto, come già sottolineato da questa Corte con la più volte citata sentenza n. 355 del 2010, qualora si reputi che la configurazione ricevuta, nel caso in esame, dalla specifica situazione giuridica qui in rilievo, sia esente dai prospettati vizi di costituzionalità, deve escludersi ogni *vulnus* alle conseguenti modalità di tutela processuale;

che, infine, si assume la violazione dell'art. 97 della Costituzione per la lesione recata sia al principio del buon andamento dell'azione amministrativa, in ragione della perdita di fiducia dei cittadini nelle istituzioni, sia al principio di imparzialità, «per gli evidenti effetti distorsivi che ciò comporta sull'organizzazione della pubblica amministrazione sotto il duplice profilo della ridotta potenzialità operativa dell'efficienza nella cura dell'interesse pubblico»;

che anche tale ultima censura non è meritevole di accoglimento;

che questa Corte ha affermato come sussista una stretta correlazione tra le regole di efficacia, efficienza ed imparzialità che conformano, all'"interno", le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa e la proiezione "esterna" di esse che impone il riconoscimento, in capo all'amministrazione, della tutela, anche risarcitoria, del diritto all'immagine (citata sentenza n. 355 del 2010);

che «il legislatore, nell'esercizio non manifestamente irragionevole della sua discrezionalità, ha ritenuto che tale tutela sia adeguatamente assicurata mediante il riconoscimento del risarcimento del danno soltanto in presenza di condotte che integrino gli estremi di fatti di reato che tendono proprio a tutelare, tra l'altro, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa»;

che, in altri termini, «il legislatore ha inteso riconoscere la tutela risarcitoria nei casi in cui il dipendente pubblico ponga in essere condotte che, incidendo negativamente sulle stesse regole, di rilevanza costituzionale, di funzionamento dell'attività amministrativa, sono suscettibili di recare un *vulnus* all'immagine dell'amministrazione, intesa, come già sottolineato, quale percezione esterna che i consociati hanno del modello di azione pubblica sopra descritto».

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 la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 24 e 97 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

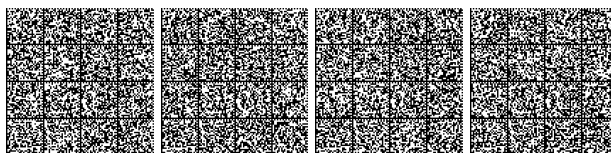
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

Il Presidente e redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 28 ottobre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 95

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 settembre 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Possibilità per le IPAB sottoposte a riordino, fino alla trasformazione in ASP ovvero in Fondazioni o Associazioni, nonché per le ASP una volta costituite, di incrementare la dotazione organica, fatta salva la “compatibilità con le disposizioni di bilancio” - Lamentata inadeguatezza e insufficienza della clausola di salvaguardia che non opera il necessario raccordo con la normativa statale in materia di spesa per il personale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, artt. 5 e 15.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. n. 12 del 2008 [*recte*: d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133], art. 76, comma 7.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Attribuzione ai Comuni delle attività riguardanti l'estinzione delle IPAB con assegnazione, seppure temporanea, agli stessi di nuove strutture e nuovo personale - Lamentata mancanza del necessario raccordo con la normativa statale in materia di spesa per il personale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 6.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. n. 12 del 2008 [*recte*: d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133], art. 76, comma 7.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Trasferimento di tutto il personale delle IPAB alle ASP e, fino alla costituzione di queste ultime, ai Comuni - Mancata specificazione dei requisiti e delle modalità dell'originaria assunzione di detto personale - Lamentato conferimento ai Comuni e alle ASP di personale anche non selezionato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso.

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, artt. 5, commi 1 e 2, 6, commi 3, 4, 5, 6 e 7, e 15, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 97, comma terzo.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Indennità spettanti al Presidente e ai componenti del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda - Contrasto con la normativa statale sulla riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, art. 11, commi 8 e 9.
- Costituzione, art. 97, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 2.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF 80224030587 per il ricevimento degli atti, FAX 06/96514000 e PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;



Contro la Regione Abruzzo (CF 80003170661) in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, piazza S. Giusta Palazzo Centi - L'Aquila - cap 67100;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 24 giugno 2011 pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo n. 43 del 13 luglio 2011, recante «Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende

Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 1º settembre 2011.

F A T T O

In data 13 luglio 2011 è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo (BUR), la legge regionale n. 17 del 24 giugno 2011, con la quale sono state poste norme relative al «Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)».

La legge regionale in esame disciplina il riordino delle istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), prevedendone, secondo quanto indicato dal d.lgs. n. 207 del 2001, la trasformazione in Aziende Pubbliche di servizi alla persona (ASP) ovvero in soggetti aventi personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro, e stabilendo altresì l'estinzione delle istituzioni per le quali risulti accertata l'impossibilità ad effettuare detta trasformazione.

Alcune delle disposizioni contenute nella detta legge regionale, e in particolare, gli artt. 5 e 15. l'art. 6, nonché — sotto altro profilo — gli artt. 5, commi 1 e 2, 6, commi 3, 4, 5, 6 e 7, l'art. 15 e l'art. 11, eccedono dalle competenze regionali, violano precise previsioni costituzionali e sono illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; devono pertanto essere impugnate con il presente atto affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

D I R I T T O

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 5 e dell'art. 15.*

L'art. 5 (recante le Norme di salvaguardia), dopo aver premesso, al comma 1, che le Istituzioni sottoposte a riordino, fino alla trasformazione in ASP ovvero in Fondazioni o Associazioni, non possono procedere all'ampliamento della dotazione organica né all'assunzione di personale a tempo indeterminato per posti vacanti in organico, al comma 2 dispone una deroga a tale principio, prevedendo che, qualora sussistano effettive esigenze connesse con il regolare svolgimento delle attività statutarie, sia consentita la modifica della dotazione organica, limitatamente all'individuazione di eventuali profili professionali previsti da specifiche normative.

Analogamente, l'art. 15 (relativo al Personale dell'Azienda), dopo aver premesso, al comma 3, che le Aziende Pubbliche di servizi alla persona (ASP), una volta costituite, non possono procedere all'assunzione di personale a tempo indeterminato fino all'approvazione della dotazione organica, dovendo utilizzare prioritariamente il personale in servizio delle Istituzioni riordinate che hanno dato vita all'Azienda stessa, stabilisce, al comma 4, che in sede di prima applicazione della presente legge e, comunque, fino all'approvazione del regolamento che determinerà le dotazioni organiche, il principio di cui al comma 3 possa essere derogato e le eventuali carenze di personale, connesse con effettive esigenze di assicurare il regolare svolgimento delle attività statutarie, possano essere superate mediante specifiche selezioni, secondo quanto previsto al comma 2 dell'art. 5.

Sia il comma 2 dell'art. 5, sia il comma 4 dell'art. 15, nel prevedere la possibilità di effettuare nuove assunzioni, fanno comunque salva la compatibilità con le disponibilità di bilancio.

Così disponendo le norme regionali in esame — art. 5, comma 2, e art. 15, comma 4 — consentono rispettivamente alle istituzioni sottoposte a riordino e alle Aziende Pubbliche di servizi alla persona (ASP) di incrementare la dotazione organica, senza operare il necessario raccordo con la normativa statale in materia di spesa di personale degli enti comunque riconducibili al sistema delle autonomie, limitandosi a far salva, con clausola del tutto inadeguata e insufficiente, la «compatibilità con le disposizioni di bilancio».

Tali disposizioni regionali si pongono infatti in contrasto con il principio fondamentale in materia di contenimento della spesa pubblica espresso dall'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 12 del 2008, che impone specifici limiti e divieti agli



enti comunque riconducibili al sistema delle autonomie di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Ne consegue la lesione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica riservati alla legislazione statale dall'art. 117, terzo comma, Cost.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 6.*

L'art. 6 (che disciplina l'estinzione delle Istituzioni per le quali risulta accertata l'impossibilità che siano trasformate in ASP ovvero in soggetti aventi personalità giuridica di diritto privato) stabilisce, al comma 3, che l'estinzione comporta il trasferimento delle situazioni giuridiche pregresse, del personale dipendente di ruolo e dei patrimoni di tali Istituzioni all'Azienda territorialmente competente e, fino alla costituzione di detta Azienda, al Comune o ai Comuni nei quali risultano ubicate le strutture attraverso le quali gli Enti perseguivano i fini istituzionali.

Lo stesso art. 6 prevede inoltre, al comma 4, che fino alla costituzione delle Aziende, il personale dipendente di ruolo delle Istituzioni estinte è temporaneamente assegnato, in posizione soprannumeraria rispetto alla dotazione organica, al Comune affidatario delle procedure di estinzione, e, al comma 5, che, con il provvedimento di estinzione, tutti gli adempimenti di ricognizione delle situazioni giuridiche in essere, ivi compresi quelli relativi al personale, sono affidati, in qualità di organo liquidatore, al Sindaco *pro tempore* del Comune sede dell'Istituzione estinta.

Il medesimo art. 6 prevede, inoltre, al comma 6, il trasferimento ai rispettivi Comuni, con obbligo di conferimento al patrimonio indisponibile dell'Azienda territorialmente competente, delle strutture destinate ad attività socio assistenziali e socio-educative appartenenti ad istituzioni intraregionali aventi sede legale in altra regione, comprese quelle realizzate, in regime di convenzione, con impiego di fondi pubblici derivanti dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Il comma 7 regola infine il procedimento attraverso il quale i Comuni acquisiscono al loro patrimonio le strutture delle Istituzioni in parola.

Tali disposizioni regionali, nell'attribuire ai Comuni le attività aggiuntive sopra descritte, riguardanti l'estinzione delle istituzioni, assegnano, seppure temporaneamente, a detti enti locali nuove strutture e nuovo personale senza operare il necessario raccordo con la normativa statale in materia di spesa di personale degli enti riconducibili al sistema delle autonomie.

Esse pertanto, analogamente a quanto Osservato con il primo motivo, si pongono in contrasto con il principio fondamentale in materia di contenimento della spesa pubblica espresso dall'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 12 del 2008, che impone specifici limiti e divieti agli enti comunque riconducibili al sistema delle autonomie di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Ne consegue la lesione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica riservati alla legislazione statale dall'art. 117, terzo comma, Cost.

3) *Illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 1 e 2, 6, commi 3, 4, 5, 6 e 7, e 15, commi 3 e 4.*

Gli artt. 5, commi 1 e 2, 6, commi 3, 4, 5, 6 e 7, e 15, commi 3 e 4, nel prevedere genericamente il trasferimento di tutto il personale delle IPAB alle ASP e, fino alla costituzione di queste ultime, ai Comuni, senza specificare i requisiti e le modalità dell'originaria assunzione di detto personale, conferiscono ai Comuni e alle ASP anche personale non selezionato con pubblico concorso, violando in tal modo il principio di cui all'art. 97, terzo comma Cost.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 11.*

L'art. 11, riguardante il Presidente e il Consiglio di amministrazione dell'Azienda, prevede, al comma 8, che al Presidente dell'Azienda competa un'indennità determinata in misura percentuale sull'indennità base spettante ai Direttori generali delle Aziende USL dell'Abruzzo, e, al comma 9, che a ciascuno dei componenti del Consiglio di amministrazione spetti un'indennità pari al sessanta per cento di quella spettante al Presidente dell'Azienda.

Tali disposizioni regionali, nel determinare il compenso spettante ai soggetti sopra indicati, contrastano con il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 6, comma 2, del dal. n. 78 del 2010 (convertito in legge n. 112 del 2010), riguardante la riduzione dei costi degli apparati amministrativi, secondo il quale «la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti, i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli».

Da tale contrasto consegue la violazione dell'art. 117, terzo comma Cost.

Per i suddetti motivi, si ritiene di proporre questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.



P. Q. M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli artt. 5 e 15, l'art. 6, nonché — sotto altro profilo — gli artt. 5, commi 1 e 2, 6, commi 3, 4, 5,, 6 e 7, l'art. 15 e l'art. 11, della legge della Regione Abruzzo 17 del 24 giugno 2011 pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo n. 43 del 13 luglio 2011, recante «Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 1° settembre 2011.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 1° settembre 2011;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. rapporto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento degli Affari Regionali.

Roma, 7 settembre 2011

L'Avvocato dello Stato: RAGO

11C0602

N. 96

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 settembre 2011
(della Regione autonoma della Sardegna)

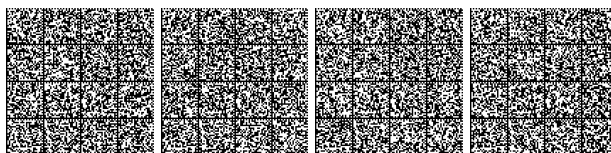
Regione Sardegna - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Nuovo patto di stabilità interno - Partecipazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica - Lamentata applicazione alla Regione Sardegna del generale regime premiale e sanzionatorio connesso al rispetto del patto di stabilità, ancorché la Regione versi in situazione di indisponibilità di risorse adeguate per l'assolvimento delle funzioni istituzionali per l'asserita mancata esecuzione della novella statutaria del 2006 sul regime delle entrate - Lamentata iniquità del sistema di compartecipazione a vantaggio delle Regioni ordinarie e in danno delle autonomie speciali - Lamentata interferenza statale nell'ordinamento degli enti locali - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione della speciale autonomia finanziaria della Regione, violazione del principio del necessario equilibrio tra funzioni e risorse assegnate, violazione della potestà legislativa esclusiva della Regione in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, indebita equiparazione di situazioni diverse, irragionevolezza.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, e modificato con il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, art. 20, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5 e 17-bis.
- Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117 e 119; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 8, anche in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 5, 7, e art. 3, comma 1, lett. b); legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 834.

Ricorso della Regione Autonoma della Sardegna (codice fiscale 80002870923), in persona del Presidente *pro tempore* dott. Ugo Cappellacci, rappresentata e difesa, in virtù di procura a margine del presente atto e di deliberazione della Giunta della Regione Autonoma della Sardegna n. 37/17 del 6 settembre 2011, dagli avv.ti Tiziana Ledda (codice fiscale LDDTZN52T59B354Q, PEC - Posta Elettronica Certificata tledda@pec.regione.sardegna.it) e prof. Massimo Luciani (codice fiscale LCNMSM52L23H501G, PEC - Posta Elettronica Certificata massimoluciani@ordineavvocati-roma.org), elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Roma, Via Bocca di Leone, n. 78;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5 e 17-bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, e ulteriormente modificato con decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138.

1. — Debbono essere qui riassunte le vicende delle disposizioni oggetto del presente ricorso.



1.1. — L'art. 20 (rubricato «Nuovo patto di stabilità interno: parametri di virtuosità») del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, pubblicato in *G.U.* 6 luglio 2011, n. 155, originariamente disponeva quanto segue:

«1. A decorrere dall'anno 2012 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e ove non istituito con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Le predette modalità si conformano a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno. Le regioni e le province autonome rispondono nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al primo periodo, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito. Restano ferme le vigenti sanzioni a carico degli enti responsabili del mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e il monitoraggio a livello centrale, nonché il termine perentorio del 31 ottobre per la comunicazione della rimodulazione degli obiettivi. Il presente comma non si applica alle regioni che in uno dei tre anni precedenti siano risultate inadempienti al patto di stabilità ed alle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, con il supporto tecnico della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, monitora l'applicazione del presente comma. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro il 30 novembre 2011, sono stabilite le modalità per l'attuazione del presente comma.

2. Ai fini di ripartire l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2013, dal comma 5, nonché dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, tra gli enti del singolo livello di Governo, i predetti enti sono ripartiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in quattro classi, sulla base dei seguenti parametri di virtuosità: *a)* rispetto del patto di stabilità interno nel triennio precedente; *b)* rapporto tra spesa in conto capitale, finanziata con risorse proprie, e spesa corrente; *c)* incidenza della spesa del personale sulla spesa complessiva dell'ente e numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente; *d)* situazione finanziaria dell'ente, anche in riferimento all'evoluzione della stessa nell'ultimo triennio; *e)* misura del ricorso alle anticipazioni del proprio tesoriere; *f)* livello della spesa per auto di servizio nel triennio precedente; *g)* numero di sedi e uffici di rappresentanza in Italia e all'estero; *h)* autonomia finanziaria; *i)* tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale; *l)* rapporto di corrispondenza tra trasferimenti statali o quote di gettito devoluto e maggiori entrate da effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale.

3. Gli enti che, in esito a quanto previsto dal comma 2, risultano collocati nella classe più virtuosa, fermo l'obiettivo del comparto, non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2013, dal comma 5, nonché dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010. Gli enti locali di cui al primo periodo conseguono l'obiettivo strutturale realizzando un saldo finanziario pari a zero. Le regioni di cui al primo periodo conseguono un obiettivo pari a quello risultante dall'applicazione alle spese finali medie 2007-2009 della percentuale annua di riduzione stabilita per il calcolo dell'obiettivo 2011 dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Le spese finali medie di cui al periodo precedente sono quelle definite dall'articolo 1 commi 128 e 129 della legge 13 dicembre 2010, n. 220. Inoltre, il contributo dei predetti enti alla manovra per l'anno 2012 può essere ridotto con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in modo tale che non derivino effetti negativi, in termini di indebitamento netto e fabbisogno, superiori a 200 milioni di euro.

4. Fino alla entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno fondato, nel rispetto dei principi del federalismo fiscale di cui all'articolo 17, comma 1, lettera *c)*, della legge 5 maggio 2009, n. 42, sui saldi, sulla virtuosità degli enti e sulla riferibilità delle regole a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese valide per il patto, fermo restando quanto previsto dal comma 3, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica le misure previste per l'anno 2013 dall'articolo 14, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, si intendono estese anche agli anni 2014 e successivi.

5. Ai medesimi fini di cui al comma 4, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, per gli anni 2013 e successivi concorrono con le seguenti ulteriori misure in termini di fabbisogno e di indebitamento netto:

a) le regioni a statuto ordinario per 800 milioni di euro per l'anno 2013 e per 1.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014;



b) le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e per 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014;

c) le province per 400 milioni di euro per l'anno 2013 e per 800 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014;

d) i comuni per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014.

6. Nei confronti degli enti locali che, in esito a quanto previsto dal comma 2, risultano collocati nella classe più virtuosa, nonché nella classe immediatamente successiva per virtuosità, non si applica, per gli anni 2013 e successivi, quanto previsto dai commi 7 e 8.

7. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali, comprensivi della compartecipazione Irpef, dovuti ai comuni della Regione siciliana e della regione Sardegna sono ridotti di 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e di 2.000 milioni di euro annui per gli anni 2014 e successivi. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro il 30 giugno 2012, è stabilita la riduzione complessiva da apportare, rispettivamente, a carico dei comuni delle regioni a statuto ordinario e a carico dei comuni della Sicilia e della Sardegna. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 23 del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011, ed i trasferimenti erariali, comprensivi della compartecipazione Irpef, dovuti alle province della Regione siciliana e della regione Sardegna sono ridotti di 400 milioni di euro per l'anno 2013 e di 800 milioni di euro annui per gli anni 2014 e successivi. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 giugno 2012, è stabilita la riduzione complessiva da apportare, rispettivamente, a carico delle province delle regioni a statuto ordinario e a carico delle province della Sicilia e della Sardegna. Gli importi di cui al presente comma sono rideterminati, nel limite massimo del cinquanta per cento, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per effetto dell'applicazione del comma 6.

8. La riduzione dei trasferimenti erariali, comprensivi della compartecipazione Irpef per gli enti locali della Regione siciliana e della regione Sardegna è ripartita secondo un criterio proporzionale.

9. Al comma 7 dell'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 2008, n. 133, dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti: "Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari".

10. All'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, dopo il comma 111, è inserito il seguente: "111-bis. I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle regioni e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli".

11. Le disposizioni di cui al comma 10, si applicano ai contratti di servizio e agli atti posti in essere dopo l'entrata in vigore del presente decreto.

12. All'articolo 1, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, dopo il comma 111-bis è inserito il seguente: "111-ter. Qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali".

13. All'articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, l'ultimo periodo è soppresso.

14. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni tenute a conformarsi a decisioni della Corte costituzionale, anche con riferimento all'attività di enti strumentali o dipendenti, comunicano, entro tre mesi dalla pubblicazione della decisione nella *Gazzetta Ufficiale*, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, tutte le attività intraprese, gli atti giuridici posti in essere e le spese affrontate o preventivate ai fini dell'esecuzione.



15. In caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni di cui al comma 14, il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, sentito il Presidente della regione interessata, esercita, in presenza dei presupposti, il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le procedure di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

16. A decorrere dalla data di entrata in vigore delle disposizioni che prevedono, in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, la soppressione dei trasferimenti statali in favore degli enti locali, le disposizioni che prevedono sanzioni, recuperi, riduzioni o limitazioni a valere sui predetti trasferimenti erariali, sono riferite anche alle risorse spettanti a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio di cui al comma 3 dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 e di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 e, successivamente, a valere sul fondo perequativo di cui all'articolo 13 della legge 5 maggio 2009, n. 42. In caso di incapienza dei predetti fondi gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

17. All'articolo 78, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: "Tutte le entrate del comune di competenza dell'anno 2008 e dei successivi anni sono attribuite alla gestione corrente di Roma Capitale, ivi comprese quelle riferibili ad atti e fatti antecedenti all'anno 2008, purché accertate successivamente al 31 dicembre 2007"».

1.2. — In sede di conversione del decreto-legge, avvenuta, come noto, in tempi ridottissimi, la Vª Commissione permanente del Senato, su proposta del Relatore on. Picchetto Fratin, nella seduta notturna del 13 luglio 2011 ha comunque ritenuto di approvare l'emendamento n. 20.1000, presentato dallo stesso Relatore.

L'emendamento ha significativamente modificato il testo del decreto-legge.

In primo luogo sono state modificate le modalità attraverso le quali gli Enti territoriali saranno suddivisi in categorie e, di conseguenza, onerati della partecipazione al raggiungimento di un particolare obiettivo di finanza pubblica.

In secondo luogo sono state eliminate le norme che erano state originariamente previste per i Comuni delle Regioni autonome Sicilia e Sardegna.

Infine, è stato introdotto un ultimo comma, il quale ha disposto la riduzione del fondo destinato ai rimborsi e alle compensazioni delle imposte.

1.3. — Di conseguenza, nella formulazione risultante dalla legge di conversione, l'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011 dispone quanto segue:

«1. A decorrere dall'anno 2012 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e ove non istituito con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Le predette modalità si conformano a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno. Le regioni e le province autonome rispondono nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al primo periodo, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito. Restano ferme le vigenti sanzioni a carico degli enti responsabili del mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e il monitoraggio a livello centrale, nonché il termine perentorio del 31 ottobre per la comunicazione della rimodulazione degli obiettivi. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, con il supporto tecnico della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, monitora l'applicazione del presente comma. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro il 30 novembre 2011, sono stabilite le modalità per l'attuazione del presente comma, nonché le modalità e le condizioni per l'eventuale esclusione dall'ambito di applicazione del presente comma delle regioni che in uno dei tre anni precedenti siano risultate inadempienti al patto di stabilità e delle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.

2. Ai fini di ripartire l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2013, dal comma 5, nonché dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, tra gli enti del singolo livello di governo, i predetti enti sono ripartiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in quattro classi, sulla base dei seguenti parametri di virtuosità:

- a) prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard;
- b) rispetto del patto di stabilità interno;



c) incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio; la valutazione del predetto parametro tiene conto del suo valore all'inizio della legislatura o consiliatura e delle sue variazioni nel corso delle stesse affini dell'applicazione del comma 2-ter;

d) autonomia finanziaria;

e) equilibrio di parte corrente;

f) tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali;

g) rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le regioni;

h) effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale;

i) rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate;

l) operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.

2-bis. A decorrere dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dalla definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere gli enti territoriali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali, tra i parametri di virtuosità di cui al comma 2 sono compresi indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi.

2-ter. Il decreto di cui al comma 2 individua un coefficiente di correzione connesso alla dinamica nel miglioramento conseguito dalle singole amministrazioni rispetto alle precedenti con riguardo ai parametri di cui al citato comma 2.

2-quater. All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, il comma 31 è sostituito dal seguente: "31. Il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere è fissato in 5.000 abitanti o nel quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati. I comuni assicurano comunque il completamento dell'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 26 a 30 del presente articolo: a) entro il 31 dicembre 2011 con riguardo ad almeno due delle funzioni fondamentali loro spettanti, da essi individuate tra quelle di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42; b) entro il 31 dicembre 2012 con riguardo ad almeno quattro funzioni fondamentali loro spettanti, da essi individuate tra quelle di cui all'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009; e) entro il 31 dicembre 2013 con riguardo a tutte le sei funzioni fondamentali loro spettanti ai sensi dell'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009".

3. Gli enti che, in esito a quanto previsto dal comma 2, risultano collocati nella classe più virtuosa, fermo l'obiettivo del comparto, non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2013, dal comma 5, nonché dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010. Le disposizioni del primo periodo si applicano per le province a decorrere dall'anno 2012. Gli enti locali di cui al primo periodo conseguono l'obiettivo strutturale realizzando un saldo finanziario pari a zero. Le regioni di cui ai primi due periodi conseguono un obiettivo pari a quello risultante dall'applicazione alle spese finali medie 2007-2009 della percentuale annua di riduzione stabilita per il calcolo dell'obiettivo 2011 dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Le spese finali medie di cui al periodo precedente sono quelle definite dall'articolo 1 commi 128 e 129 della legge 13 dicembre 2010, n. 220. Inoltre, il contributo dei predetti enti alla manovra per l'anno 2012 è ridotto con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in modo tale che non derivino effetti negativi, in termini di indebitamento netto e fabbisogno, superiori a 200 milioni di euro.

4. Fino alla entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno fondato, nel rispetto dei principi del federalismo fiscale di cui all'articolo 17, comma 1, lettera c), della legge 5 maggio 2009, n. 42, sui saldi, sulla virtuosità degli enti e sulla riferibilità delle regole a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese valide per il patto, fermo restando quanto previsto dal comma 3, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica le misure previste per l'anno 2013 dall'articolo 14, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, si intendono estese anche agli anni 2014 e successivi.

5. Ai medesimi fini di cui al comma 4, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, per gli anni 2013 e successivi concorrono con le seguenti ulteriori misure in termini di fabbisogno e di indebitamento netto:

a) le regioni a statuto ordinario per 800 milioni di euro per l'anno 2013 e per 1.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014;



b) le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e per 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014;

c) le province per 400 milioni di euro per l'anno 2013 e per 800 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014;

d) i comuni per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014.

6.

7.

8. [abrogati].

9. Al comma 7 dell'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 2008, n. 133, dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti: "Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari".

10. All'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, dopo il comma 111, è inserito il seguente: "111-bis. I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle regioni e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli".

11. Le disposizioni di cui al comma 10, si applicano ai contratti di servizio e agli atti posti in essere dopo l'entrata in vigore del presente decreto.

12. All'articolo 1, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, dopo il comma 111-bis è inserito il seguente: "111-ter. Qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali".

13. All'articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, l'ultimo periodo è soppresso.

14. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni tenute a conformarsi a decisioni della Corte costituzionale, anche con riferimento all'attività di enti strumentali o dipendenti, comunicano, entro tre mesi dalla pubblicazione della decisione nella *Gazzetta Ufficiale*, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali, tutte le attività intraprese, gli atti giuridici posti in essere e le spese affrontate o preventivate ai fini dell'esecuzione.

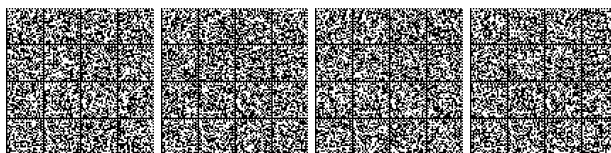
15. In caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni di cui al comma 14, il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, sentito il Presidente della regione interessata, esercita, in presenza dei presupposti, il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le procedure di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

16. A decorrere dalla data di entrata in vigore delle disposizioni che prevedono, in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, la soppressione dei trasferimenti statali in favore degli enti locali, le disposizioni che prevedono sanzioni, recuperi, riduzioni o limitazioni a valere sui predetti trasferimenti erariali, sono riferite anche alle risorse spettanti a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio di cui al comma 3 dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 e di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 e, successivamente, a valere sul fondo perequativo di cui all'articolo 13 della legge 5 maggio 2009, n. 42. In caso di incapienza dei predetti fondi gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

17. All'articolo 78, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: "Tutte le entrate del comune di competenza dell'anno 2008 e dei successivi anni sono attribuite alla gestione corrente di Roma Capitale, ivi comprese quelle riferibili ad atti e fatti antecedenti all'anno 2008, purché accertate successivamente al 31 dicembre 2007".

17-bis. Le risorse destinate, a legislazione vigente, ai rimborsi e alle compensazioni relativi alle imposte sono ridotte dell'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014».

1.4. — Si deve però aggiungere che il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, non ancora convertito in legge, ha introdotto ulteriori, secondarie (ancorché ulteriormente peggiorative) modifiche al testo del decreto n. 98 del 2011, come convertito in legge.



In particolare l'art. 1, comma 8, ha apportato le seguenti modificazioni al comma 5 dell'art. 20:

«a) nell'alinea, le parole: “per gli anni 2013 e successivi”, sono sostituite dalle seguenti: “per gli anni 2012 e successivi”;

b) alla lettera a), le parole: “per 800 milioni di euro per l'anno 2013 e” sono soppresse; nella medesima lettera, le parole: “a decorrere dall'anno 2014”, sono sostituite dalle seguenti: “a decorrere dall'anno 2012”;

c) alla lettera b), le parole: “per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e” sono soppresse; nella medesima lettera, le parole: “a decorrere dall'anno 2014”, sono sostituite dalle seguenti: “a decorrere dall'anno 2012”;

d) alla lettera c), le parole: “per 400 milioni di euro per l'anno 2013”, sono sostituite dalle seguenti: “per 700 milioni di euro per l'anno 2012”; nella medesima lettera, le parole: “a decorrere dall'anno 2014”, sono sostituite dalle seguenti: “a decorrere dall'anno 2013”;

e) alla lettera d), le parole: “per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013” sono sostituite dalle seguenti: “per 1.700 milioni di euro per l'anno 2012”; nella medesima lettera, le parole: “a decorrere dall'anno 2014”, sono sostituite dalle seguenti: “a decorrere dall'anno 2013”».

L'art. 1, comma 9, del d.l. n. 138 del 2011 ha poi apportato le seguenti modificazioni all'art. 20 qui impugnato:

«a) al comma 2, le parole: “a decorrere dall'anno 2013”, sono sostituite dalle seguenti: “a decorrere dall'anno 2012”;

b) al comma 3, le parole: “a decorrere dall'anno 2013”, sono sostituite dalle seguenti: “a decorrere dall'anno 2012”; nel medesimo comma, il secondo periodo è soppresso; nel medesimo comma, al terzo periodo sostituire le parole “di cui a primi due periodi” con le seguenti: “di cui al primo periodo”».

Il testo allo stato (precariamente, risultando esso anche da disposizioni di un decreto-legge) vigente dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011 è dunque il seguente:

«1. A decorrere dall'anno 2012 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e ove non istituito con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Le predette modalità si conformano a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno. Le regioni e le province autonome rispondono nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al primo periodo, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito. Restano ferme le vigenti sanzioni a carico degli enti responsabili del mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e il monitoraggio a livello centrale, nonché il termine perentorio del 31 ottobre per la comunicazione della rimodulazione degli obiettivi. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, con il supporto tecnico della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, monitora l'applicazione del presente comma. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro il 30 novembre 2011, sono stabilite le modalità per l'attuazione del presente comma, nonché le modalità e le condizioni per l'eventuale esclusione dall'ambito di applicazione del presente comma delle regioni che in uno dei tre anni precedenti siano risultate inadempienti al patto di stabilità e delle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.

2. Ai fini di ripartire l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2012, dal comma 5, nonché dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, tra gli enti del singolo livello di Governo, i predetti enti sono ripartiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in quattro classi, sulla base dei seguenti parametri di virtuosità:

a) prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard;

b) rispetto del patto di stabilità interno;

c) incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio; la valutazione del predetto parametro tiene conto del suo valore all'inizio della legislatura o consiliatura e delle sue variazioni nel corso delle stesse ai fini dell'applicazione del comma 2-ter;

d) autonomia finanziaria;

e) equilibrio di parte corrente;



- f) tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali;
- g) rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le regioni;
- h) effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale;
- i) rapporto tra le entrate di parte corrente rimosse e accertate;
- l) operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.

2-bis. A decorrere dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dalla definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere gli enti territoriali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali, tra i parametri di virtuosità di cui al comma 2 sono compresi indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi.

2-ter. Il decreto di cui al comma 2 individua un coefficiente di correzione connesso alla dinamica nel miglioramento conseguito dalle singole amministrazioni rispetto alle precedenti con riguardo ai parametri di cui al citato comma 2.

2-quater. All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, il comma 31 è sostituito dal seguente: "31. Il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere è fissato in 5.000 abitanti o nel quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati. I comuni assicurano comunque il completamento dell'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 26 a 30 del presente articolo:

a) entro il 31 dicembre 2011 con riguardo ad almeno due delle funzioni fondamentali loro spettanti, da essi individuate tra quelle di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42;

b) entro il 31 dicembre 2012 con riguardo ad almeno quattro funzioni fondamentali loro spettanti, da essi individuate tra quelle di cui all'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009;

c) entro il 31 dicembre 2013 con riguardo a tutte le sei funzioni fondamentali loro spettanti ai sensi dell'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009".

3. Gli enti che, in esito a quanto previsto dal comma 2, risultano collocati nella classe più virtuosa, fermo l'obiettivo del comparto, non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2012, dal comma 5, nonché dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010. Gli enti locali di cui al primo periodo conseguono l'obiettivo strutturale realizzando un saldo finanziario pari a zero. Le regioni di cui al primo periodo conseguono un obiettivo pari a quello risultante dall'applicazione alle spese finali medie 2007-2009 della percentuale annua di riduzione stabilita per il calcolo dell'obiettivo 2011 dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Le spese finali medie di cui al periodo precedente sono quelle definite dall'articolo 1 commi 128 e 129 della legge 13 dicembre 2010, n. 220. Inoltre, il contributo dei predetti enti alla manovra per l'anno 2012 è ridotto con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in modo tale che non derivino effetti negativi, in termini di indebitamento netto e fabbisogno, superiori a 200 milioni di euro.

4. Fino alla entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno fondato, nel rispetto dei principi del federalismo fiscale di cui all'articolo 17, comma 1, lettera c), della legge 5 maggio 2009, n. 42, sui saldi, sulla virtuosità degli enti e sulla riferibilità delle regole a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese valide per il patto, fermo restando quanto previsto dal comma 3, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica le misure previste per l'anno 2013 dall'articolo 14, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, si intendono estese anche agli anni 2014 e successivi.

5. Ai medesimi fini di cui al comma 4, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, per gli anni 2012 e successivi concorrono con le seguenti ulteriori misure in termini di fabbisogno e di indebitamento netto:

a) le regioni a statuto ordinario per 1.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012;

b) le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012;

c) le province per 700 milioni di euro per l'anno 2012 e per 800 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013;

d) i comuni per 1.700 milioni di euro per l'anno 2012 e 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013.

6.



7.

8. [abrogati].

9. Al comma 7 dell'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti: "Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari".

10. All'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, dopo il comma 111, è inserito il seguente: "111-bis. I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle regioni e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli".

11. Le disposizioni di cui al comma 10, si applicano ai contratti di servizio e agli atti posti in essere dopo l'entrata in vigore del presente decreto.

12. All'articolo 1, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, dopo il comma 111-bis è inserito il seguente: "111-ter. Qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali".

13. All'articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, l'ultimo periodo è soppresso.

14. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni tenute a conformarsi a decisioni della Corte costituzionale, anche con riferimento all'attività di enti strumentali o dipendenti, comunicano, entro tre mesi dalla pubblicazione della decisione nella *Gazzetta Ufficiale*, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, tutte le attività intraprese, gli atti giuridici posti in essere e le spese affrontate o preventivate ai fini dell'esecuzione.

15. In caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni di cui al comma 14, il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, sentito il Presidente della regione interessata, esercita, in presenza dei presupposti, il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le procedure di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

16. A decorrere dalla data di entrata in vigore delle disposizioni che prevedono, in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, la soppressione dei trasferimenti statali in favore degli enti locali, le disposizioni che prevedono sanzioni, recuperi, riduzioni o limitazioni a valere sui predetti trasferimenti erariali, sono riferite anche alle risorse spettanti a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio di cui al comma 3 dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 e di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 e, successivamente, a valere sul fondo perequativo di cui all'articolo 13 della legge 5 maggio 2009, n. 42. In caso di incapienza dei predetti fondi gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

17. All'articolo 78, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: "Tutte le entrate del comune di competenza dell'anno 2008 e dei successivi anni sono attribuite alla gestione corrente di Roma Capitale, ivi comprese quelle riferibili ad atti e fatti antecedenti all'anno 2008, purché accertate successivamente al 31 dicembre 2007".

17-bis. Le risorse destinate, a legislazione vigente, ai rimborsi e alle compensazioni relativi alle imposte sono ridotte dell'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014».

1.5. — Le disposizioni richiamate del decreto n. 138 del 2011 non modificano elementi strutturali dell'intervento della manovra di finanza pubblica varata con il d.l. n. 98 del 2011 sulle economie degli Enti territoriali, ma incidono su alcuni dati quantitativi della manovra e ne anticipano temporalmente gli effetti, spostando i termini di entrata in vigore delle singole misure rispettivamente dal 2013 al 2012 e dal 2014 al 2013.

Da ciò consegue che sulla sussistenza dei vizi di legittimità costituzionale che appresso — si confida — saranno dimostrati non potrà incidere l'eventuale mancata conversione, in toto o pro parte, del d.l. n. 138 del 2011, sicché le argomentazioni che appresso saranno svolte resteranno comunque pertinenti.



2. — Le disposizioni oggi impugnate irrompono in un contesto normativo nel quale, per quanto specificamente riguarda la Regione Sardegna, campeggia l'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che ha modificato alcune delle disposizioni più qualificanti del Titolo III dello Statuto, recate dall'art. 8, in materia di fonti delle entrate regionali.

In base alle disposizioni così novellate, le entrate della Regione Sardegna derivano «a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione; b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione; c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione; d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione; e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT; g) dai canoni per le concessioni idroelettriche; h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato; i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio; l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria; m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici».

L'art. 8 dello Statuto, nella sua formulazione originaria, disponeva invece che le entrate della Regione fossero costituite: «dai nove decimi del gettito delle imposte erariali sui terreni e sui fabbricati situati nel territorio della Regione e dell'imposta sui redditi agrari dei terreni situati nello stesso territorio; dai nove decimi dell'imposta di ricchezza mobile riscossa nel territorio della Regione; dai nove decimi del gettito delle tasse di bollo, sulla manomorta, in surrogazione del registro e del bollo, sulle concessioni governative, dell'imposta ipotecaria, dell'imposta di fabbricazione del gas e dell'energia elettrica, percepite nel territorio della Regione; dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli del tabacchi consumati nella Regione; da una quota dell'imposta generale sull'entrata di competenza dello Stato, riscossa nella Regione, da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'accordo fra lo Stato e la Regione, in relazione alle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali della Regione; dai canoni per le concessioni idroelettriche; dai contributi di miglioria ed a spese per opere determinate, da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri, che la Regione ha facoltà di istituire con legge, in armonia coi principi del sistema tributario dello Stato; da redditi patrimoniali; da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazioni fondiarie».

Le misure previste dalle nuove disposizioni statutarie non hanno avuto ancora piena e corretta esecuzione per la colpevole inerzia dello Stato, inerzia che la Regione Sardegna ha già censurato con il ricorso (per conflitto di attribuzione) iscritto al n. 8 del Reg. Confl. Enti 2011. Proprio quelle previsioni, però, sono di centrale importanza anche nella presente controversia, in una con gli altri parametri che verranno appresso richiamati.

L'art. 20, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5 e 17-bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, e ulteriormente modificato con decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, è incostituzionale e gravemente lesivo delle attribuzioni della Regione Autonoma della Sardegna, per i seguenti

M O T I V I

1. — Violazione dell'art. 8 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna», come da ultimo modificato (ai sensi dell'art. 54 dello Statuto medesimo) dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006, anche in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 5 e 7 del medesimo Statuto e agli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 della Costituzione.

1.1. — L'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate può essere pianamente intesa se solo si pone mente alla vicenda che di recente ha interessato l'art. 8 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna». Esso, infatti, è stato, da ultimo, modificato dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006, che ha radicalmente mutato il regime delle entrate e della finanza regionali.

Come già si è riportato in narrativa, l'art. 8 dello Statuto della Regione Autonoma della Sardegna (hinc inde: Regione Sardegna o Sardegna) prevedeva in origine che le entrate della Regione fossero costituite: «dai nove decimi del gettito delle imposte erariali sui terreni e sui fabbricati situati nel territorio della Regione e dell'imposta sui redditi agrari dei terreni situati nello stesso territorio; dai nove decimi dell'imposta di ricchezza mobile riscossa nel territorio della Regione; dai nove decimi del gettito delle tasse di bollo, sulla manomorta, in surrogazione del registro e del bollo,



sulle concessioni governative, dell'imposta ipotecaria, dell'imposta di fabbricazione del gas e dell'energia elettrica, percette nel territorio della Regione; dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli del tabacchi consumati nella Regione; da una quota dell'imposta generale sull'entrata di competenza dello Stato, riscossa nella Regione, da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'accordo fra lo Stato e la Regione, in relazione alle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali della Regione; dai canoni per le concessioni idroelettriche; dai contributi di miglioria ed a spese per opere determinate, da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri, che la Regione ha facoltà di istituire con legge, in armonia coi principi del sistema tributario dello Stato; da redditi patrimoniali; da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazioni fondiari».

È necessario ricordare che già codesta Ecc.ma Corte costituzionale, nella sent. n. 80 del 1987, aveva rilevato che «dopo l'attuazione della riforma tributaria del 1972 (che sopprime gran parte delle imposte indicate dall'art. 8 dello Statuto sardo), l'art. 12 della legge 9 ottobre 1971, n. 825 (in previsione del rinnovamento normativo della materia tributaria non statale) conferì al Governo apposita delega, diretta ad emanare, nel rispetto dei principi e delle procedure stabiliti dagli Statuti speciali d'intesa con le regioni ad autonomia differenziata - norme ordinarie per assicurare a ciascuna regione entrate complessivamente non inferiori al gettito o alla compartecipazione al gettito dei tributi soppressi, con incrementi cronologicamente graduati».

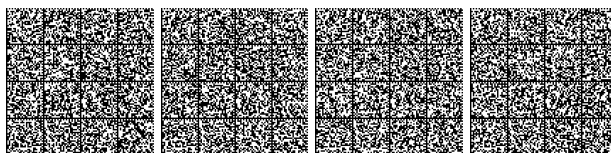
Tale ordinamento transitorio si è mantenuto, per la Regione Sardegna, fino all'approvazione della legge n. 122 del 1983, il cui art. 1 riformulò proprio l'art. 8 dello Statuto al fine di adeguare le entrate regionali al nuovo sistema tributario. In virtù della citata novella, le risorse della Sardegna risultarono costituite «a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione; b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percette nel territorio della regione; c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione; d) dai sette decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui all'art. 23 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, operate da imprese industriali e commerciali che hanno la sede centrale nella regione [...]; e) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione; f) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; g) da una quota dell'imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio della regione [...] da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'intesa fra lo Stato e la regione, in relazione alle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali della regione; h) dai canoni per le concessioni idroelettriche; i) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato; l) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio; m) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria».

Tale riforma, pur funzionale all'adeguamento dello Statuto al mutato quadro generale della fiscalità, ben presto si rivelava non risolutiva, in quanto insufficiente per rapporto all'evoluzione complessiva della realtà economico-finanziaria del Paese. Di questo è testimonianza il carteggio intervenuto tra il Ragioniere Generale dello Stato e la medesima Regione tra l'agosto e il settembre del 2005, relativamente alla misura delle entrate di maggiore rilevanza per le finanze regionali: la compartecipazione all'imposta sul reddito e la compartecipazione all'I.V.A.

Con nota del 3 agosto 2005, prot. n. 0102482, il Ragioniere Generale rappresentava di aver presentato una proposta di quantificazione delle quote di compartecipazione I.V.A. «nell'attesa che si proceda alla revisione dell'ordinamento finanziario che consenta di trasformare la compartecipazione IVA da quota variabile a quota fissa», e che tale proposta era stata predisposta «abbandonando [...] il criterio incrementale del tasso di inflazione che, comportando nel tempo la progressiva svalutazione in termini reali del cespite regionale, ha di fatto svilito lo strumento di garanzia previsto dallo Statuto, che mirava a consentire il tempestivo adeguamento delle entrate regionali alle mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione».

Con nota del 2 settembre 2005, prot. n. 0112371, ancora il Ragioniere Generale rappresentava che «il gettito IRPEF regionale [...] registra una crescita, nell'arco temporale considerato [1991-2003], pari all'1,9%, avallando, pertanto, la tesi della Regione circa l'anomalo trend dell'IRPEF regionale rispetto a quello nazionale».

È proprio in considerazione della palese insufficienza (esplicitamente riconosciuta dallo Stato) del quadro finanziario delle entrate regionali che si è addivenuti alla seconda modifica dell'art. 8 dello Statuto, intervenuta, come si è già detto, nel 2006, con la quale — fra l'altro — si è aggiunto il canale di finanziamento relativo ai «sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici» e — per l'appunto in coerenza con i rilievi sopra riportati — si è introdotta la quota fissa di compartecipazione all'I.V.A. maturata nella Regione Sardegna (v., rispettivamente, lett. m) e J) dell'art. 8, comma 1, nella formulazione vigente).



Risulta dunque per tabulas, sia dalla posizione assunta dallo Stato nell'interlocuzione con la Regione, sia (e soprattutto) dal contenuto normativo della novella statutaria del 2006, che il regime delle entrate della Regione Sardegna è stato ritenuto inadeguato al corretto assolvimento dei compiti istituzionali di questa, tanto vero che si è ritenuto indispensabile modificarlo, onde tener conto delle nuove condizioni fattuali e normative. Come la Regione Sardegna ha lamentato nel già menzionato ricorso iscritto al n. 8 del Reg. Confl. Enti 2011, lo Stato, dopo aver riconosciuto l'inadeguatezza del vecchio regime, si è illegittimamente sottratto al procedimento necessario per dare esecuzione al nuovo, arrecando un nuovo vulnus all'autonomia regionale. Ora al danno si unisce la beffa, perché la Regione Sardegna, il cui regime delle entrate è stato esplicitamente ritenuto inadeguato, è assoggettata al generale regime premiale e sanzionatorio, connesso al rispetto del patto di stabilità, in ragione di criteri palesemente irragionevoli se applicati ad un Ente che — si ripete — è tuttora in attesa dell'ottenimento delle risorse cui ha statutariamente diritto. Non aver tenuto alcun conto della specificità della condizione (anche normativa!) in cui oggi si trova la Regione Sardegna vizia in radice le disposizioni impugnate. Tanto, si confida, verrà subito dimostrato.

1.2. — Preliminarmente, peraltro, è opportuno precisare che la violazione dell'art. 8 dello Statuto di autonomia può e deve essere censurata, sebbene l'art. 8 di tale Statuto sia stato modificato con legge ordinaria, ai sensi del successivo art. 54.

La qualità di parametri dei giudizi di legittimità costituzionale, invero, deve essere riconosciuta anche alle disposizioni del Titolo III dello Statuto speciale della Sardegna che, ai sensi dell'art. 54, comma 5, dello Statuto medesimo, possono essere modificate con legge ordinaria, previo parere della Regione. Tali disposizioni, infatti, sebbene sottoposte a quello che è stato definito un processo di «decostituzionalizzazione» (come codesta Ecc.ma Corte ha affermato nella sent. n. 70 del 1987), costituiscono pur sempre precetti che il legislatore statale deve rispettare, in quanto il procedimento di modificazione della norma statutaria è comunque «assistito da una garanzia del tutto peculiare a favore della Regione sarda», sicché la legge statale non può derogare la norma in questione, ma può solo modificarla con lo speciale procedimento di cui all'art. 54 dello Statuto (così ancora la cit. sent. n. 70 del 1987, cui adde le pur meno dirette affermazioni della sent. n. 215 del 1996).

1.3. — Ciò precisato, va osservato che nelle disposizioni qui impugnate la partecipazione degli Enti territoriali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica avviene previa divisione dei medesimi in quattro classi di merito, disposta da un decreto interministeriale sulla base dei criteri stabiliti dal comma 2 dell'art. 20. I criteri stabiliti dal d.l. n. 98 del 2011 sono del tutto incongruenti con la modifica statutaria intervenuta nel 2006, della quale — come già detto — non tengono alcun conto. Ne deriva una grave lesione dell'autonomia della Regione Sardegna.

In particolare va rilevato quanto segue.

i) Il criterio di cui alla lett. *a)*, convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard, pone la Regione Sardegna sullo stesso piano degli altri Enti territoriali. Ciò appare doppiamente lesivo dell'autonomia della ricorrente.

Anzitutto, è lo stesso criterio generale del costo standard che risulta inapplicabile alla Regione Sardegna, le cui spese, in ragione dell'insularità, sono caratterizzate da una curva dei costi diversa da quella ordinaria. Non tenendo conto di questo dato il legislatore statale ha violato, all'un tempo, l'art. 3 della Costituzione, nei profili dell'indebita equiparazione fra situazioni diverse e dell'irragionevolezza delle sue scelte, e gli artt. 5, 116, 117 e 119, che garantiscono l'autonomia della Regione Sardegna, con particolare riferimento (quanto all'art. 116) alla sua specialità e (quanto all'art. 119) alla sua autonomia finanziaria. Violato, altresì, è lo Statuto di autonomia, con particolare riferimento agli artt. 1 (che costituisce la Sardegna in Regione autonoma), 3, 4 e 5 (che elencano le funzioni regionali, il cui esercizio è palesemente pregiudicato dall'adozione del criterio ora descritto) e 7 (che riconosce l'autonomia finanziaria della Regione).

Specificamente violato, però, è il già più volte ricordato art. 8 dello Statuto. Esso, infatti, è stato modificato proprio perché si è constatata l'inadeguatezza delle entrate regionali rispetto alle spese necessarie per l'assolvimento delle funzioni, con la conseguenza che è la stessa norma statutaria (che il d.l. n. 98 avrebbe dovuto rispettare) a presupporre che la spesa regionale dovesse essere finanziata con un maggiore ammontare delle entrate. Ora, aver imposto alla Regione Sardegna la convergenza sui costi standard senza alcun adattamento alle condizioni peculiari dell'ente, connesse all'insularità (si ripete), ma anche e soprattutto al regime normativo dettato dallo Statuto, è violativo dell'art. 8 dello Statuto e — di bel nuovo — irragionevole.

ii) Anche il criterio di cui alla lett. *b)*, rispetto del patto di stabilità interno, è illegittimo. È ovvio che la Regione Sardegna non può essere sottratta al rispetto del patto di stabilità, né essa lo pretende. Nondimeno, è ben diversa la condizione delle Regioni che posseggono risorse adeguate all'assolvimento delle funzioni istituzionali e quella delle Regioni che, per esplicito riconoscimento statutario, tali risorse non posseggono (sicché possono essere costrette a ricorrere all'indebitamento). Una volta di più, la mancata considerazione della peculiare situazione della Regione Sardegna risulta violativa di tutti i parametri invocati al precedente numero.



Si aggiunga che la riconosciuta (dall'art. 8 dello Statuto) indisponibilità delle risorse necessarie all'assolvimento delle funzioni (che le disposizioni impugnate non considerano minimamente) impedirà alla Sardegna di competere con le altre Regioni per aspirare ad essere inserita nelle classi di merito più alte tra le quattro che saranno individuate (a meno di non sacrificare le funzioni ad essa assegnate, il che, chiaramente, è inesigibile). Tanto, ancora una volta, si risolve *de plano* in una violazione degli artt. 3 (pel profilo dell'irragionevolezza, ma anche della parità di trattamento con le altre Regioni) 5, 116, 117 e 119 della Costituzione (pel profilo della garanzia dell'autonomia della Regione Sardegna, con particolare riferimento alla sua specialità), 1 (pel profilo della costituzione della Sardegna in Regione autonoma), 3, 4 e 5 (pel profilo del riconoscimento delle funzioni regionali), 7 (pel profilo del riconoscimento dell'autonomia finanziaria della Regione) e 8 (pel profilo della mancata considerazione del nuovo regime finanziario della Regione, che avrebbe imposto un trattamento differenziato della ricorrente) dello Statuto di autonomia.

Su questo punto soccorre un'ulteriore notazione. L'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011) prevede che gli Enti ad autonomia speciale possano concordare con il Ministero dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese e dei pagamenti relativi al patto di stabilità per l'anno 2011. Risulta, peraltro, ancora in vigore, in forza della proroga stabilita dal comma 2 dell'art. 77-ter del d.l. n. 112 del 2008, la sperimentazione introdotta dall'art. 1, comma 656, della legge n. 296 del 2006, «finalizzata ad assumere, quale base di riferimento per il patto di stabilità interno, il saldo finanziario».

Come già ricordato, la questione dell'accordo sul patto di stabilità per il 2011 tra la Regione e il Ministero dell'economia e delle finanze è oggetto del ricorso pendente innanzi codesta Ecc.ma Corte costituzionale (e iscritto al n. 8 del Reg. Conf. Enti 2011), per lo specifico profilo dell'illegittimo rifiuto da parte dello Stato di riconoscere alla Regione Sardegna le entrate cui ha statutariamente diritto. Allo stato, comunque, l'indisponibilità delle maggiori somme attribuite alla Regione Sardegna dall'art. 8 dello Statuto ha come effetto che la Regione non possiede tutti gli strumenti cui avrebbe diritto per l'utile osservanza dei vincoli di patto. Cosa, questa, particolarmente grave ove il rispetto del patto fosse valutato solamente sulla base del saldo finanziario, come richiede il sopra citato art. 1, comma 656, della legge n. 296 del 2006. Il vizio sopra lamentato trova dunque un'ulteriore conferma.

iii) Il criterio di cui alla lett. *d)* del comma 2, ossia l'autonomia finanziaria dell'ente, sarebbe, di per sé, ragionevole. Nondimeno, nel caso specifico della Sardegna, per le ragioni più volte indicate, finisce per essere illogico, atteso che la vicenda dell'art. 8 dello Statuto dimostra come la Regione non avesse (e non abbia, visto che alla novella statutaria non si è data piena e corretta esecuzione) alcuna possibilità di esercitare correttamente la propria autonomia finanziaria, a causa della riconosciuta insufficienza delle risorse. Anche qui, dunque, abbiamo violazione degli artt. 3 (pei profili dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento) 5, 116, 117 e 119 della Costituzione (pel profilo della garanzia dell'autonomia della Regione Sardegna, con particolare riferimento alla sua specialità e alla sua autonomia finanziaria), 1 (pel profilo della costituzione della Sardegna in Regione autonoma), 3, 4 e 5 (pel profilo del riconoscimento delle funzioni regionali), 7 (pel profilo del riconoscimento dell'autonomia finanziaria della Regione) e 8 (pel profilo della mancata considerazione del nuovo regime finanziario della Regione, che avrebbe imposto un trattamento differenziato della ricorrente) dello Statuto di autonomia.

iv) Il criterio di cui alla lett. *e)*, ossia l'equilibrio di parte corrente nel bilancio dell'Ente, è anch'esso irragionevole in quanto non considera che l'equilibrio della spesa corrente della Sardegna può essere conseguito solamente attraverso la piena entrata a regime del nuovo sistema di compartecipazione alle entrate erariali disposto dall'art. 8 dello Statuto, che — come detto — lo stesso legislatore statale ha ritenuto essenziale. Anche in questo caso, la mancata considerazione della specificità della ricorrente determina la violazione dei parametri più volte invocati (che qui si danno per interamente richiamati).

1.4. — Illegittimi sono anche i commi *2-bis* e *2-ter* dell'art. 20, i quali fissano ulteriori indicatori che il decreto interministeriale di classificazione degli Enti territoriali in fasce di merito dovrà rispettare. Essi, invero, stabiliscono criteri connessi alla qualità dei servizi (il comma *2-bis*) o al miglioramento dei paradigmi di virtuosità di cui al comma 2 (il comma *2-ter*) che la Regione Sardegna non è in grado di osservare con le medesime chances di successo delle altre Regioni, a causa, ancora una volta, della conclamata insufficienza delle risorse attribuite. Ne derivano, di bel nuovo, irragionevolezza e disparità di trattamento (nei confronti delle altre Regioni) e violazione dei già invocati parametri costituzionali e statutari che tutelano l'autonomia della Regione.

1.5. — Illegittimo è anche il comma 3 dell'art. 20, a tenor del quale «Gli enti che [...] risultano collocati nella classe più virtuosa, fermo l'obiettivo del comparto, non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica». Questa previsione genera un pregiudizio supplementare per la Regione Sardegna, che, svantaggiata rispetto alle altre — per le ragioni già esposte — nella «competizione» per la classificazione ai primi posti dell'elenco della virtuosità, ha molte minori chances di poter ottenere il beneficio di sottrarsi agli oneri connessi alla «realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica».



Ne risultano violati, conseguentemente, tutti i parametri già ripetutamente invocati in precedenza, e cioè gli artt. 3 (pei profili dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento) 5, 116, 117 e 119 della Costituzione (pel profilo della garanzia dell'autonomia della Regione Sardegna, con particolare riferimento alla sua specialità e alla sua autonomia finanziaria), 1 (pel profilo della costituzione della Sardegna in Regione autonoma), 3, 4 e 5 (pel profilo del riconoscimento delle funzioni regionali, pregiudicate dall'assoggettamento ad una competizione unfair), 7 (pel profilo del riconoscimento dell'autonomia finanziaria della finanziario della Regione, che avrebbe imposto un trattamento differenziato della ricorrente) dello Statuto di autonomia.

1.6. — Il comma 5 dell'art. 20 fissa l'obiettivo di finanza pubblica a decorrere dal 2012: per le Regioni a statuto ordinario sono disposte nuove economie per € 1.600 milioni (lett. a)); per le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, invece, i nuovi oneri ammontano a €2.000 milioni (lett. b)).

Così disponendo si violano, ancora una volta, i parametri già invocati. In particolare, vale quanto segue.

i) È violato l'art. 8 dello Statuto della Sardegna, in quanto l'apporto della Regione è equiparato a quello delle altre autonomie speciali, sebbene lo Statuto abbia previsto un nuovo regime finanziario delle entrate regionali, ben più favorevole di quello precedente (né rileva, ovviamente, che ad esso non si sia data ancora esecuzione, ché questo, semmai, è un *vulnus* aggiuntivo arrecato dallo Stato). L'aumento delle entrate conseguente alla riforma del 2006, lo si deve ripetere, non deriva da un irragionevole capriccio della Regione, bensì dalla necessità di adeguare il quadro statutario alla mutata realtà economico-finanziaria di riferimento. Ciò rende ancor più evidente l'illegittimità della disposizione impugnata, che (anche penalizzando un ricorso all'indebitamento che la riconosciuta insufficienza delle risorse può rendere necessario) compromette l'autonomia regionale annullando la riforma del 2006 e pretermettendone la *ratio*, che era quella di bilanciare una situazione finanziaria regionale di per se stessa insostenibile (e adesso vieppiù aggravatasi).

ii) Nuovamente violato è l'art. 8 dello Statuto, in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Questo perché il livello delle economie regionali definito in ragione del comma 5 dell'art. 20 risulta incoerente con la novella statutaria, con la conseguenza che la disposizione impugnata risulta censurabile anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per l'intima contraddittorietà che l'affligge. Contraddittorietà che anche in questo caso ridonda in lesione della sfera di autonomia regionale, in ragione del pregiudizio che la Regione Sardegna subisce a causa della mancata considerazione delle novellate previsioni statutarie nella fissazione degli obiettivi di finanza pubblica assegnati alle Regioni a statuto speciale.

iii) violati sono anche gli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto, nonché gli artt. 5, 116, 117, e 119 Cost. Questo perché la novella statutaria del 2006 ha disposto un incremento delle entrate la cui funzione era ed è quella di rimediare ad una conclamata insufficienza del quadro finanziario previgente, inadeguato al soddisfacimento delle esigenze regionali sul versante delle funzioni statutariamente attribuite. Nel corso degli anni, infatti, come è naturale, l'onere economico derivante dalle funzioni conferite alla Regione, a partire da quelle conferite in via esclusiva dall'art. 3 dello Statuto, si è fatto più consistente, anche a causa dell'esigenza di garantire standard sempre più elevati di qualità dei servizi pubblici e del generale aumento dei costi, come la già ricordata Nota del 3 agosto 2005 della Ragioneria Generale dello Stato ha constatato, prendendo atto delle «mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione» (si badi: normali, sicché non è qui questione del rapporto tra funzioni «nuove» e loro copertura con risorse altrettanto «nuove»). Quando la legge n. 296 del 2006 ha modificato il quadro finanziario aumentando le entrate disponibili per la Regione Sardegna, pertanto, non ha fatto altro che adeguare tale quadro delle entrate alle necessità delle spese. Del che, ora, il decreto-legge impugnato non tiene alcun conto.

iv) Violato è altresì il principio del finanziamento integrale delle funzioni (definito non a caso «principio-cardine del nuovo sistema finanziario» in dottrina) di cui all'art. 119 Cost., in quanto la manovra imposta alle autonomie speciali, e dunque anche alla Regione Sardegna, con gli effetti sopra descritti sul regime di compartecipazione alle entrate di cui all'art. 8 dello Statuto, impedisce che la Regione abbia a disposizione, come dovrebbe essere in ossequio a detto principio, risorse idonee a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (come stabilito dall'art. 119, comma 3, Cost.) e che l'Ente possa adempiere alle proprie funzioni senza essere condizionato da vincoli eterodeterminati alla capacità di spesa, specie una volta che l'insufficienza delle risorse in essere è stata riconosciuta anche normativamente.

La necessità di una tale conclusione alla luce del principio di ragionevolezza, del resto, è stata riconosciuta da codesta Ecc.ma Corte costituzionale, ad esempio, già nella sent. n. 245 del 1984, nella quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della Legge finanziaria per il 1984 che imponevano alle Regioni oneri di vario genere senza corrispondente attribuzione di risorse.

Le Regioni ricorrenti lamentavano in particolare, in quell'occasione, che l'art. 7, comma 13, della Legge finanziaria, «comporterebbe oneri a carico dei loro bilanci, senza assegnare alle Regioni le somme occorrenti per farvi fronte». Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ritenuto necessario «rileggere la motivazione» svolta dalla sentenza n. 307



del 1983, ricordando che «già in quell'occasione, la Corte ha ritenuto che l'imporre alle Regioni obblighi del genere contrasti anzitutto con ciò che la Costituzione prescrive nel secondo comma dell'art. 119, ossia che le Regioni dispongano di "tributi propri" (oltre che di "quote di tributi erariali"), per fronteggiare autonomamente "le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali"» e che le Regioni posseggono «autonomia finanziaria considerata sul versante delle uscite».

Non basta. Deve ancora essere ricordato che all'atto di riformare, per le ragioni più volte sopra indicate, l'art. 8 dello Statuto onde permettere alla Sardegna di esercitare le proprie funzioni, il legislatore ha ulteriormente ampliato il catalogo di tali funzioni. La stessa legge n. 296 del 2006, infatti, all'art. 1, comma 836, ha previsto che «dall'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato» e al comma 837 ha disposto che «alla regione Sardegna sono trasferite le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale [...]».

Tanto sta ad indicare che il legislatore statale, se da una parte ha riconosciuto alla Sardegna, com'era necessario a fronte dell'analisi (formulata - come si è visto - dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato) dell'andamento storico dei conti regionali, i nuovi canali di finanziamento necessari per lo svolgimento delle funzioni, dall'altra ha immediatamente aggravato il bilancio regionale imponendo all'Ente l'intera responsabilità di due tra i servizi pubblici più onerosi: la sanità e il trasporto.

L'art. 20, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, una volta di più, non tiene il minimo conto della specificità sarda e delle vicende normative ora ricordate, così confermandosi la sua irragionevolezza e la violazione dei già invocati parametri fondativi dell'autonomia regionale, con particolare riferimento all'art. 119, comma 2, Cost., che fissa il principio del necessario equilibrio tra funzioni assegnate e relative risorse economiche.

v) Sono ancora violati gli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto della Sardegna e gli artt. 116, 117 e 119 Cost., anche in relazione al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto per le cinque Regioni ad autonomia speciale (ancorché specificamente tutelate dall'art. 116 Cost. e dai rispettivi Statuti) è fissato un onere estremamente più gravoso di quello invece addossato alle altre quindici Regioni a statuto ordinario, senza che le misure ivi contenute siano parametricate ad indicatori obiettivi, quali la ricchezza prodotta nella singola Regione o la popolazione residente. Tale intervento, dunque, si rivela vessatorio per tutte le Regioni a statuto speciale, chiamate a sopportare un onere che, così (irragionevolmente) maggiore rispetto alle Regioni a statuto ordinario, si risolve in una compressione ingiustificata e in una grave lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale.

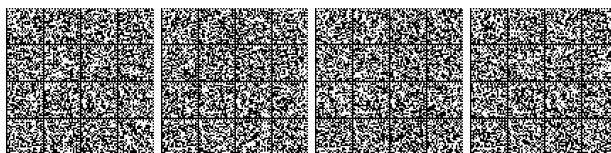
Particolarmente grave e odiosa, però, è la violazione per quanto riguarda la specifica situazione della Regione Sardegna. È infatti vanificata addirittura ex ante l'entrata a regime del nuovo sistema di compartecipazione della Regione Sardegna alle entrate erariali, in quanto le maggiori economie richieste alla Regione necessariamente si traducono nell'annullamento del beneficio che l'art. 8 dello Statuto avrebbe dovuto produrre.

Al contrario, logica avrebbe voluto che, al fine conciliare la doverosa osservanza dell'art. 8 dello Statuto sardo con la tenuta dei saldi della finanza pubblica nazionale, il legislatore avesse distribuito su stesso e sulle altre Regioni, in maniera equa, gli oneri conseguenti.

È quanto ha fatto, per una fattispecie, ma in ragione di analoghe esigenze, il disegno di legge approvato dal Senato in data 7 settembre 2011 recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari» (A.S. n. 2887). Tra le modificazioni inserite dal Senato vi è la seguente: «Dopo l'articolo 5, è inserito il seguente: "Art. 5-bis. — (Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del Piano *Sud*). — 1. [Omissis]. 2. Al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, sono stabiliti i limiti finanziari per l'attuazione del comma 1, nonché le modalità di attribuzione allo Stato ed alle restanti regioni dei relativi maggiori oneri, garantendo in ogni caso il rispetto dei tetti complessivi, fissati dalla legge per il concorso dello Stato e delle predette regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento"».

La comparazione tra i due modelli normativi testimonia l'irragionevolezza dell'art. 20, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, il quale, come si è detto, vanifica gli effetti che l'art. 8 dello Statuto sardo avrebbe dovuto produrre. Tanto si risolve, ancora una volta, nella violazione degli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto speciale della Sardegna e degli artt. 116, 117 e 119 Cost., anche e soprattutto in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

vi) Sono ancora violati gli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto speciale della Sardegna e gli artt. 116, 117 e 119 Cost., anche in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto la creazione di uno pseudo-comparto



composto da tutte le autonomie regionali accomuna in un'unica voce realtà diversissime in punto di fatto (localizzazione geografica, condizione di sviluppo economico, popolazione residente) e di diritto (basta pensare alla diversa condizione delle Regioni speciali assicurata dall'art. 116 Cost. e dai relativi Statuti).

A questo proposito, non potrà certo sfuggire a codesta Ecc.ma Corte costituzionale che nemmeno le condizioni di autonomia delle Regioni a statuto speciale e delle Province di Trento e Bolzano, previste dai rispettivi Statuti, per quanto ispirate alla medesima *ratio* di un maggiore ambito di autogoverno, coincidono. Per quanto riguarda specificamente l'autonomia finanziaria, esse non possono certamente essere accomunate e confuse sic et simpliciter, come pure fa la disposizione impugnata (sia sufficiente, a questo proposito, il confronto tra gli artt. 36 sgg. dello Statuto della Sicilia, l'art. 8 dello Statuto sardo, l'art. 12 dello Statuto della Valle d'Aosta, gli artt. 48 sgg. dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 69 sgg. - in particolare 75 - dello Statuto del Trentino-Alto Adige).

Non tenendo conto di queste singole specificità, ed in particolare del diverso regime di compartecipazione alle entrate erariali fissato per ciascun Ente dal rispettivo Statuto, il comma 5 ha accomunato e livellato quello che, invece, andava comparato e differenziato. Tale violazione del principio di ragionevolezza e di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. si riverbera necessariamente sull'attuazione del regime di compartecipazione alle entrate previsto dall'art. 8 dello Statuto della Sardegna, sull'autonomia finanziaria della Regione garantita dall'art. 7 dello Statuto e dall'art. 119 Cost., sulla capacità della Sardegna di far fronte agli impegni derivanti dall'esercizio delle competenze e delle funzioni attribuite dallo Statuto.

1.5. — Il comma 17-*bis* dell'art. 20, infine, riduce le risorse destinate ai rimborsi e alle compensazioni relativi alle imposte per un ammontare di € 700 milioni per l'anno 2013 e di € 1.400 milioni annui a partire dal 2014. Anche in questo caso la mancata considerazione della specificità della condizione della Regione Sardegna vizia la previsione impugnata, in riferimento a tutti i parametri e ai profili sopra evidenziati, che debbono intendersi qui pienamente richiamati.

2. — Violazione dell'art. 3, comma 1, lett. *b*), della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna». L'art. 2-*quater* del d.l. n. 98 del 2011 stabilisce che «All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, il comma 31 è sostituito dal seguente: «31. Il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere è fissato in 5.000 abitanti o nel quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati. I comuni assicurano comunque il completamento dell'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 26 a 30 del presente articolo:

a) entro il 31 dicembre 2011 con riguardo ad almeno due delle funzioni fondamentali loro spettanti, da essi individuate tra quelle di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42;

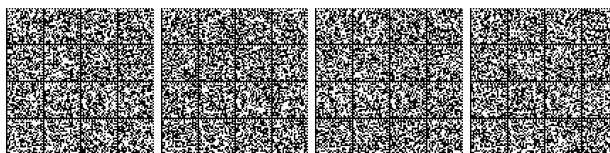
b) entro il 31 dicembre 2012 con riguardo ad almeno quattro funzioni fondamentali loro spettanti, da essi individuate tra quelle di cui all'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009;

c) entro il 31 dicembre 2013 con riguardo a tutte le sei funzioni fondamentali loro spettanti ai sensi dell'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009».

È agevole constatare il palmare contrasto di queste previsioni con le norme che garantiscono alla Regione Sardegna una sfera di autonomia legislativa esclusiva. Dispone, infatti, l'art. 3, comma 1, lett. *b*), dello Statuto di autonomia che «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [...] *b*) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

L'autoritativa e unilaterale determinazione, da parte dello Stato, del livello demografico della c.d. intercomunalità è violativa della previsione statutaria, che riserva alla Regione l'ordinamento degli enti locali. Né si potrebbe obiettare che la norma impugnata appartenga a quelle «fondamentali» delle «riforme economico-sociali della Repubblica», poiché essa entra in estremo dettaglio nell'ordinamento degli enti locali, senza che ciò risulti necessario per la realizzazione degli obiettivi di maggiore efficienza perseguiti dal legislatore statale (ben si sarebbe potuto e dovuto lasciare alla Regione il potere di determinare le modalità di concreta attuazione del principio dell'intercomunalità, adattandole alle variegate realtà locali).

3. — Per mero tuziorismo è sin d'ora da precisare, infine, che — come del resto già indicato — il testo del d.l. n. 98 del 2011 che qui si impugna è quello risultante dalle modificazioni introdotte sia dalla legge di conversione che dal d.l. n. 138 del 2011. Tanto, perché è questo il testo, allo stato vigente. Poiché, però, le modificazioni introdotte dal d.l. n. 138 del 2011 non toccano la sostanza dell'originario tenore delle disposizioni censurate, ma incidono solo su elementi temporali (le decorrenze) o quantitative (gli ammontari), ne viene che l'eventuale mancata conversione in legge (in tutto o nella parte che interessa) del d.l. n. 138 del 2011 non potrebbe incidere sul presente ricorso, per ragioni identiche (ancorché speculari) a quelle ripetutamente messe in luce in giurisprudenza (v., ad es., le sentt. nn. 326 del



2010 e 232 del 2011), allorché si è osservato che la normativa dettata da un decreto-legge non è stabilizzata nell'ordinamento, ma può essere oggetto di immediata censura, che si estende alla legge di conversione che non modifichi la sostanza normativa delle previsioni del decreto.

P. Q. M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5 e 17-bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, e ulteriormente modificato con decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138.

Roma-Cagliari, 12 settembre 2011

Avv. LEDDA - Avv. Prof. LUCIANI

11C0603

n. 97

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011
(della Provincia autonoma di Trento)*

Provincia autonoma di Trento - Imposte e tasse - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Previsione, a partire dall'anno 2011, per le autovetture e per gli autoveicoli per il trasporto promiscuo di persone e cose, di una addizionale erariale della tassa automobilistica da versare alle entrate del bilancio dello Stato - Contrasto con le previsioni statutarie sulla natura di tributo proprio delle Province autonome delle tasse automobilistiche istituite con legge provinciale, e, in subordine, sulla riserva tributaria in favore delle Province autonome - Lamentata inosservanza della procedura concordata, prevista dallo statuto speciale, per il raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica fissata da provvedimenti generali dello Stato - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e regionale, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 23, comma 21.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 73, 75 e 79; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 3, 9 e 10.

Provincia autonoma di Trento - Commercio - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Rete di distribuzione dei carburanti - Previsione che le Regioni e le Province autonome, entro 90 giorni, emanino indirizzi ai comuni per la chiusura effettiva degli impianti di distribuzione dei carburanti dichiarati incompatibili ai sensi del decreto del ministro delle attività produttive del 31 ottobre 2001 - Previsione che i comuni stessi provvedano, entro 120 giorni, alla chiusura dandone comunicazione alla regione e al ministero competente - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa della Provincia in materia di commercio, violazione dell'ordine delle competenze nel sistema amministrativo locale fissato dalla Provincia nell'esercizio delle sue competenze statutarie.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 28, commi 3 e 4.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 3), e 16; d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 15; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2, comma 1.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro-tempore* Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale 8 settembre 2011, n. 1931 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 27592 del 9 settembre 2011 (doc. 2), rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, Ufficiale rogante della Provincia, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli dell'Av-



vocatura della Provincia di Trento e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di questi in via Confalonieri, n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

- dell'articolo 23, comma 21;
- dell'articolo 28, commi 3 e 4,

del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* — Serie generale n. 164 del 16 luglio 2011, per violazione:

- del Titolo VI dello Statuto speciale, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e in particolare degli articoli 73, 75 e 79;
- dell'articolo 9, n. 3) e 16 dello stesso Statuto;
- delle norme di attuazione di cui: al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articoli 3, 9, 10 e 10-bis; al d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017; al d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare articolo 15; al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare articoli 2, 3 e 4;
- degli articoli 117, comma quarto, e 118 della Costituzione in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
- del principio di leale collaborazione, nei modi e per i profili di seguito illustrati.

FATTO

La presente controversia ha ad oggetto talune disposizioni, attinenti a due oggetti diversi, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 164 del 16 luglio 2011.21.

Il comma 21 dell'articolo 23 stabilisce quanto segue:

«A partire dall'anno 2011, per le autovetture e per gli autoveicoli per il trasporto promiscuo di persone e cose è dovuta una addizionale erariale della tassa automobilistica, pari ad euro dieci per ogni chilowatt di potenza del veicolo superiore a duecentoventicinque chilowatt, da versare alle entrate del bilancio dello Stato. L'addizionale deve essere corrisposta con le modalità e i termini da stabilire con Provvedimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con l'Agenzia delle Entrate, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. In caso di omesso o insufficiente versamento dell'addizionale si applica la sanzione di cui all'articolo 13 del D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, pari al 30 per cento dell'importo non versato.».

La Provincia di Trento ha istituito la tassa automobilistica provinciale con l'articolo 4 della legge 11 settembre 1998, n. 10 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1998), che trova fondamento nell'articolo 73 Statuto, come attuato dall'articolo 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

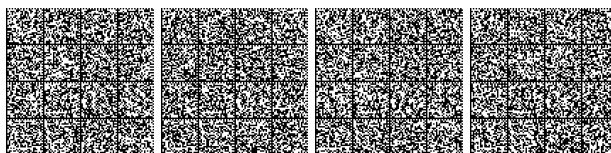
Il comma 2 dell'articolo 4 di tale legge «in attesa di una disciplina organica della tassa automobilistica provinciale» rinvia alla legislazione statale per ciò che concerne «il presupposto d'imposta, la misura della tassa, i soggetti passivi, le modalità di applicazione del tributo», salvo che per alcune particolarità che qui non rilevano.

Con la legge 23 dicembre 2009, n. 191, il primo comma dell'articolo 73 Statuto è stato integrato dalla previsione che «le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri» (enfasi aggiunta).

In ogni modo, l'articolo 75, lettera g), Statuto attribuisce poi alle Province i nove decimi di tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ulteriori rispetto a quelle ivi elencate. Il decreto legislativo n. 268 del 1992 disciplina tassativamente le ipotesi di riserva allo Stato del «gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi».

Con questo sistema statutario si pone in contrasto il comma 21 dell'articolo 23.

L'articolo 28 del decreto-legge n. 98, dopo avere dettato alcune norme sulla utilizzazione del fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti (commi 1 e 2), al comma 3 dispone che, entro 90 giorni, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano emanano indirizzi ai comuni per la chiusura effettiva degli impianti dichiarati incompatibili ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive del 31 ottobre 2001, nonché dei criteri



di incompatibilità successivamente individuati dalle normative regionali di settore. Il comma 4 aggiunge che, in ogni caso, i comuni che non abbiano già provveduto all'individuazione ed alla chiusura degli impianti incompatibili ai sensi del predetto decreto o dei criteri di incompatibilità regionali, provvedono entro 120 giorni, dandone comunicazione alla regione ed al ministero competente.

La normativa sulla distribuzione dei carburanti è ascrivibile alla materia del commercio, che spetta alla competenza legislativa della Provincia, sia in base all'art. 9, n. 3, Statuto, sia per effetto dell'art. 117, comma 4, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 legge cost. 3/2001, in quanto sia ritenuto ampliativo delle attribuzioni statutarie. In tale materia alla Provincia spetta statutariamente anche la potestà amministrativa, ai sensi dell'articolo 16 Statuto. Le previsioni statutarie sono state attuate con le norme di attuazione di cui al d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017.

In tale quadro normativo, anche i commi 3 e 4 dell'articolo 28, come il comma 21 dell'articolo 23, risultano costituzionalmente illegittimi e lesivi delle attribuzioni legislative e amministrative della Provincia di Trento per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) *Illegittimità costituzionale dell'articolo 23, comma 21.*

Come esposto in narrativa, il comma 21 dell'art. 23 istituisce una addizionale della tassa automobilistica, che è destinata a trovare applicazione anche nella provincia di Trento, per effetto del rinvio operato dall'articolo 4, comma 2, l.p. 10/1998.

Per la Provincia di Trento, però, l'articolo 73, comma 1, Statuto prevede che «le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri».

In questa situazione risulta evidente, ad avviso della ricorrente Provincia autonoma, la incostituzionalità del comma 21, nella parte in cui prevede che la addizionale è «da versare alle entrate del bilancio dello Stato»: non potendo lo Stato fare proprio il gettito di un tributo provinciale.

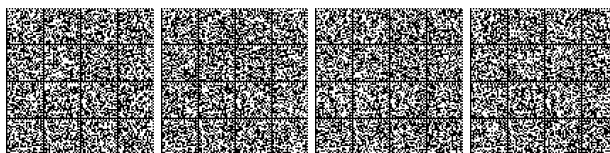
In via subordinata, per l'ipotesi che la disposizione impugnata dovesse interpretarsi nel senso che con essa lo Stato, a dispetto della denominazione, ha istituito una imposta nuova e propria, risulta comunque palese la violazione dell'articolo 75, lettera g), che riserva alla Provincia autonoma «i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici.».

In ambedue le ipotesi (si tratti della maggiorazione di una tassa provinciale, si tratti di una nuova imposta statale), la norma che prevede la destinazione del gettito all'erario statale non può trovare fondamento alcuno nelle norme di attuazione statutaria in materia di finanza regionale e provinciale, contenute nel decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268.

In particolare, è da escludere, ad avviso della ricorrente Provincia, che essa possa trovare fondamento nella disposizione che consente allo Stato, in presenza di determinati presupposti, di riservare a sé «il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi»: nel caso, infatti, non ricorrono le condizioni sostanziali formali alle quali è condizionata la riserva.

L'istituto della riserva è regolato dall'art. 9 del decreto legislativo n. 268 del 1992, come successivamente integrato. Affinché la riserva sia consentiva, il nuovo o maggiore gettito deve essere destinato per legge alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, tali spese non devono afferire a materie di competenza della Provincia, la riserva deve essere temporalmente delimitata, deve essere quantificabile, ed essere distintamente contabilizzata nel bilancio statale. Tutte tali condizioni devono essere realizzate, affinché la riserva risulti costituzionalmente legittima.

Nel caso del comma 21, è agevole rilevare subito che l'addizionale (e la corrispondente riserva del gettito) non è limitata nel tempo, applicandosi «a partire dall'anno 2011...». Il gettito non è poi né quantificato né distintamente contabilizzato. Quanto alla destinazione, l'articolo 40, comma 2, d.l. 98/2011 si limita ad utilizzare una «quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 23 e dell'articolo 24» quale copertura di talune spese: ma l'articolo 24 riguarda la disciplina dei giochi, mentre l'articolo 23 concerne un insieme eterogeneo di misure genericamente fiscali: dagli studi settore alla contabilizzazione delle perdite, dall'IRAP all'imposta di bollo sulle comunicazioni relative ai depositi di titoli, alla addizionale sulla tassa automobilistica.



Né si tratta di condizioni o presupposti meramente formali: come sottolineato dalla Corte nella sent. 61/1987, essi sono rivolti «a rendere possibile il controllo politico sull'esatto e corretto esercizio della deroga» al sistema normale di finanziamento, ed il loro rispetto è dunque inderogabile.

In assenza dei predetti presupposti, la norma qui impugnata risulta costituzionalmente illegittima, e di essa si chiede pertanto la dichiarazione di incostituzionalità, nella parte in cui riserva al bilancio dello Stato il gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica, per contrasto con gli articoli 73, 75 e 79, dello Statuto speciale, con gli articoli 3, 9, e 10 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, e con il principio di leale collaborazione.

Solo per scrupolo di completezza, si ricorda che nell'ordinamento costituzionale non mancano gli strumenti idonei ad assicurare il concorso della Provincia al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica fissati da provvedimenti generali dello Stato.

Tale concorso era menzionato - quando l'art. 78 dello Statuto ancora prevedeva la cosiddetta «quota variabile» di finanziamento statale - dall'art. 10 del d.lgs. 268/1992, che al comma 5 ipotizzava, nell'ambito di una procedura di accordo, la riserva all'erario di gettito altrimenti spettante alla Provincia.

Tale concorso è regolato - dal 2010 - dall'articolo 79 Statuto, il quale — dopo avere definito alcune misure specifiche del concorso provinciale (la soppressione della somma sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione e delle assegnazioni a valere su leggi statali di settore; la soppressione della quota variabile, la assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali), al comma 3 dispone che, «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo».

2) *Illegittimità costituzionale dell'articolo 28, commi 3 e 4.*

Come esposto in narrativa, i commi 3 e 4 dell'articolo 28 intervengono nella materia del commercio, di competenza legislativa provinciale, fissando regole, ed imponendo direttamente alla Provincia una attività di indirizzo (comma 3), e direttamente ai Comuni una attività amministrativa puntuale (la chiusura degli impianti «incompatibili»: incompatibili, si intende, con il decreto ministeriale!), da svolgersi entro termini stabiliti (comma 4), in attuazione di un presunto obbligo derivante dal decreto del Ministro delle attività produttive in data 31 ottobre 2001.

Quanto al comma 3, va in primo luogo osservato che la statuizione di tale presunto obbligo in capo alla Provincia non ha alcuna giustificazione o fondamento costituzionale.

All'epoca della sua approvazione, dal decreto ministeriale - secondo quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992 - non derivavano vincoli alla Provincia nelle materia di competenza provinciale concorrente (articolo 9, n. 3, Statuto), attesa la natura non legislativa dell'atto.

A maggiore ragione nessun vincolo può esistere ora, dopo che all'autonomia prevista dallo Statuto si è aggiunta - solo per la parte in cui è maggiore - la competenza residuale di cui al comma 4 dell'articolo 117 Cost.

Nella materia, la potestà legislativa provinciale è stata ripetutamente esercitata, da ultimo con la legge 30 luglio 2010, n. 17 (Disciplina dell'attività commerciale), che al Capo IV ha definito una normativa dettagliata relativa ai distributori di carburante, autosufficiente e del tutto indipendente da tale decreto.

L'art. 28, comma 3, è dunque illegittimo innanzitutto nella parte in cui presuppone o impone alla Provincia autonoma di Trento di esercitare i propri poteri legislativi e amministrativi in soggezione ad un decreto ministeriale del 2001, che per essa non è mai stato operativo e vincolante, che risponde a criteri diversi da quelli della incontestata normativa provinciale, successiva ad essi.

La incostituzionalità delle norme impuginate non viene certo meno per la circostanza che tra i criteri cui gli enti locali devono dare attuazione esse menzionino quelli «individuati dalle normative regionali di settore»: semmai la precisazione conferma che si verte in materia provinciale. Che i comuni debbano seguire la normativa provinciale è ovvio ed è sempre stato ovvio, ma non spetta certo allo Stato di rinforzare quest'obbligo con una propria normativa direttamente operativa verso di essi.

Sia in relazione al comma 3 che in relazione al comma 4, va poi sottolineato che essi sono illegittimi in quanto pretendono di disciplinare la materia prescrivendo direttamente comportamenti ai Comuni.

È pacifico che in materia di competenza legislativa provinciale i vincoli eventualmente desumibili dalla legislazione statale non operano comunque in via diretta, ma determinano solo un obbligo di adeguamento, come espressamente sancito dall'articolo 2, comma 1, d.lgs. 266/1992, mentre — nelle more dell'adeguamento provinciale — rimangono in vigore le disposizioni locali (ed in caso di mancato adeguamento lo Stato può impugnare nei sei mesi la legislazione provinciale).

Inoltre, le funzioni amministrative in materia non possono poi essere distribuite dallo Stato, essendo il compito riservato alla Provincia dall'articolo 16 Statuto e dalle norme di attuazione: le quali espressamente confermano che



nelle materie di competenza spetta comunque alla Provincia trasferire ai Comuni del territorio — conformandole — le funzioni amministrative che leggi generali della Repubblica, nella restante parte del territorio nazionale, attribuiscono ai minori enti locali (*cf.* l'articolo 15 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, di «estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616»).

Nella legislazione provinciale sopra citata le funzioni autorizzate degli impianti sono conferite alla stessa Provincia, ed i comuni sono solo destinatari delle relative comunicazioni (articolo 36).

Ovviamente, anche le eventuali chiusure degli impianti devono essere disposte dalla Provincia.

È dunque palealmente illegittima una normativa statale - quale quella dei commi 3 e 4 dell'art. 28 qui impugnati - che direttamente affida competenze ai Comuni contraddicendo l'ordine delle competenze nel sistema amministrativo locale legittimamente fissato dalla Provincia stessa nell'esercizio delle proprie competenze statutarie.

P.Q.M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 23, comma 21, nonché dell'articolo 28, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nelle parti, sotto i profili e nei termini esposti nel presente ricorso.

Trento-Padova-Roma, addì 13 settembre 2011

Prof. Avv. FALCON - avv. PEDRAZZOLI - avv. MANZI

Allegati:

- 1) Deliberazione della Giunta provinciale 8 settembre 2011, n. 1931.
- 2) Procura speciale n. rep. 27592 del 9 settembre 2011.

11C0604

N. 98

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011
(della Regione Emilia-Romagna)*

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attribuzione ad uno o più regolamenti di delegificazione del compito di dettare misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego, e specificamente sulla limitazione della crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, sulle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017, sulle procedure di mobilità del personale, sulla valorizzazione ed incentivazione dell'efficienza di determinati settori, sulla individuazione degli enti destinatari in via diretta delle misure di razionalizzazione della spesa - Lamentata incidenza con regole di dettaglio sull'organizzazione e sulla finanza regionale, nonché sugli enti dipendenti dalle Regioni e sugli enti locali, lamentato utilizzo della fonte regolamentare in materia di legislazione concorrente, e in subordine, mancata intesa con la Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia regionale, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lett. *b), c), d), e), f)*.
- Costituzione, artt. 114, 117, commi terzo e sesto, e 118.



Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché previsione che gli stessi acquisiscano l'autonomia se aventi almeno 1.000 alunni - Lamentata incidenza con regole di dettaglio, e a due mesi dall'inizio dell'anno scolastico, sui piani di dimensionamento della rete scolastica già programmati, nonché mancata concertazione Stato-Regioni - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione, violazione dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, e 118.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta Regionale n. 1271 del 5 settembre 2011 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura speciale a margine del presente atto, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'Avv. Manzi, in Roma, via Confalonieri, n.53;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, recante Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 164 del 16 luglio 2011, con riferimento alle seguenti disposizioni:

art. 16, comma 1, lettere: *b*); *c*); *d*); *e*); *f*);

art. 19, comma 4;

per violazione:

della Costituzione, e segnatamente degli articoli: 3; 97; 114; 117, commi 2, 3, 4, 6; 118;

dei principi costituzionali di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità; nei modi e per i profili illustrati nel presente ricorso.

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 164 del 16 luglio 2011 è stata pubblicata la legge 15 luglio 2011, n. 111, recante Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, la quale ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.

Pur comprendendo le cogenti ragioni finanziarie che hanno determinato il ricorso al predetto decreto, la Regione ritiene che — anche per i tempi ristretti che hanno dovuto caratterizzare l'emanazione e la conversione del decreto-legge — in diversi casi non sia stato possibile dedicare la necessaria attenzione al rispetto dei rapporti tra lo Stato e le Regioni come definiti dalla Costituzione.

Essa comunque con il presente ricorso concentra la propria impugnazione su due soli gruppi di disposizioni, e precisamente da un lato le disposizioni di cui all'art. 16, comma 1, lettere *b*), *c*), *d*), *e*), *f*), in materia di organizzazione e personale regionale, dall'altro l'art. 19, comma 4, in materia di organizzazione scolastica.

Tali disposizioni, infatti, sono ad avviso della ricorrente Regione costituzionalmente illegittime e lesive delle competenze regionali per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettere b), c), d), e) ed f).

L'art. 16, comma 1, del d.l. n. 98/2001, affida ad uno o più regolamenti di delegificazione ex articolo 17, comma 2, legge n. 400/1988 il compito di dettare misure di «razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego».



Tra l'altro, queste misure prevedono la possibilità di:

lett. *b*): prorogare fino al 31 dicembre 2014 le vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni;

lett. *c*): fissare le modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017;

lett. *d*): semplificare, rafforzare e rendere obbligatorie le procedure di mobilità del personale tra le pubbliche amministrazioni;

lett. *e*): differenziare l'ambito applicativo delle disposizioni di cui alle lettere *a*) e *b*), in ragione dell'esigenza di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori;

lett. *f*): includere tutti i soggetti pubblici — escluse unicamente le regioni e le province autonome e gli enti del servizio sanitario nazionale — fra gli enti destinatari in via diretta delle misure di razionalizzazione della spesa, in particolare quelle previste dall'articolo 6 d.l. n. 78/2010, n. 78 (convertito in legge n. 122/2010).

È agevole constatare che tali misure, pur non essendo rivolte specificamente alle Regioni, le riguardano direttamente: la lett. *b*) e *d*) in quanto il trattamento economico del personale incide sull'organizzazione e sulla finanza regionale; la lett. *d*), specificamente, in quanto la disciplina della mobilità incide sulla possibilità e sulle modalità del reclutamento del personale regionale, e dunque sulla autonomia organizzativa della Regione (si pensi ad esempio ai delicati problemi del settore sanitario, in relazione all'urgenza ed alla specificità delle professionalità richieste); la lett. *e*) perché la sua applicazione può portare i settori di competenza regionale ad essere discriminati rispetto agli altri, con conseguenze sulla funzionalità dei servizi.

Non le riguarda direttamente la lett. *f*), e tuttavia la norma rimane comunque lesiva, in quanto contempla la possibilità che le misure restrittive possano essere applicate direttamente agli enti dipendenti dalla Regione. Inoltre, la stessa lettera, nella sua genericità, rende possibile estendere agli enti locali misure restrittive delle quali esse non fossero sinora destinatari: sotto questo profilo la Regione impugna a difesa della autonomia costituzionale ad essi riconosciuta. D'altronde, le misure restrittive incidono sulla possibilità di tali enti di svolgere le attività ed i servizi di interesse regionale.

Ad avviso della ricorrente Regione tale disposizione risulta costituzionalmente illegittima, sotto i profili di seguito illustrati.

Nella individuazione della «materia» costituzionale di riferimento delle disposizioni ora indicate è necessario fare riferimento all'insegnamento di codesta Corte, la quale anche di recente ha ribadito come «per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, questa va individuata avendo riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua *ratio*, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi» (sentenza n. 235/2010).

Sulla base di tale criterio, è la stessa disposizione impugnata a rendere palese la propria finalità di «assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa» (art. 16, comma 1, cit.): ne consegue che le misure in questione risultano chiaramente riconducibili alla materia del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3, Cost..

Tuttavia, esse risultano violare i principi costituzionali di tale materia, sia sotto il profilo formale che quello sostanziale.

Per quanto riguarda innanzitutto l'aspetto formale (in particolare, del tipo di fonte normativa impiegata), è evidente che i principi statali di tale materia dovrebbero essere fissati con atto avente rango legislativo (in accordo con la regola recata dal medesimo comma 3, secondo cui nelle materie di legislazione concorrente la determinazione dei principi fondamentali è «riservata alla legislazione dello Stato»). Tanto più ove si rammenti che — nelle materie di legislazione concorrente — la potestà regolamentare è inutilizzabile da parte statale, essendo a priori riservata alle Regioni ex art. 117, comma 6, Cost.

In violazione di tali regole, al contrario, la norma impugnata rimette invece la definizione delle misure di contenimento della spesa pubblica alla fonte regolamentare.

Di qui, una prima ragione di illegittimità costituzionale.

Ma le disposizioni impuginate risultano altresì illegittime per un secondo ordine di ragioni.

Come noto, infatti, codesta Corte ha chiaramente stabilito che il legislatore statale, con «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).



Tuttavia, il rispetto dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali richiede che tali vincoli riguardino unicamente l'entità del disavanzo di parte corrente oppure — ma solo «in via transitoria» — la crescita della spesa corrente degli enti autonomi.

In definitiva, alla legge statale è consentito di stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 88 del 2006, n. 449 e n. 417 del 2005, n. 36 del 2004). Su tali basi, codesta Corte ha riconosciuto legittime disposizioni statali che intervenivano sulla spesa del personale delle autonomie regionali (in considerazione della sua natura di «rilevante aggregato della spesa di parte corrente»), ma limitandosi a prevedere l'ammontare complessivo del risparmio (in quel caso, in particolare, si prevedeva che le Regioni — e non certo un regolamento governativo! — adottassero «misure necessarie a garantire che le spese di personale [...] non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento»: art. 1, comma 198, legge n. 266/2005).

Tale disposizione statale è stata fatta salva da codesta Corte in considerazione del fatto che essa «non prescrive ai suoi destinatari alcuna modalità per il conseguimento dell'obiettivo di contenimento della spesa per il personale, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure a tal fine necessarie», differenziandosi così da precedenti disposizioni dichiarate incostituzionali, in quanto recanti «limiti puntuali a specifiche voci di spesa» (sentenza n. 169 del 2007).

Nel presente caso, pare alla ricorrente Regione che le disposizioni statali contestate — all'opposto di quanto ora ricordato — riservino alla fonte statale (regolamentare) la specificazione delle modalità per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, al contempo privando le Regioni di qualunque possibilità di individuare le misure allo scopo necessarie.

È infatti lo Stato a disporre direttamente la limitazione alla crescita dei trattamenti economici (lett. *b*) (addirittura riservandosi discrezionalmente di determinare i settori specifici ai quali applicare tale limitazione: lett. *e*), la definizione dell'ammontare dell'indennità di vacanza contrattuale (lett. *c*), il ricorso obbligatorio a procedure di mobilità tra pubblica amministrazione (lett. *d*): in tal modo, dunque, non si enunciano principi della materia, ma si stabiliscono concrete regole di dettaglio.

Su tale base, le disposizioni indicate risultano incostituzionali per violazione dell'articolo 117, comma 3, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica e dell'articolo 114 Cost. per lesione dell'autonomia regionale.

In subordine, ove si dovesse ritenere legittima la competenza statale relativa alla estensione in via amministrativa delle specifiche e dettagliate misure di contenimento della spesa per il personale contenute nelle disposizioni impugnate — ugualmente risulta evidente che sia la competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica che l'evidente e rilevante impatto delle disposizioni statali sull'organizzazione amministrativa regionale avrebbero richiesto che la decisione in relazione alle misure di contenimento della spesa per il personale fosse subordinata all'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, secondo i ben noti principi codificati in materia da codesta ecc. ma Corte costituzionale.

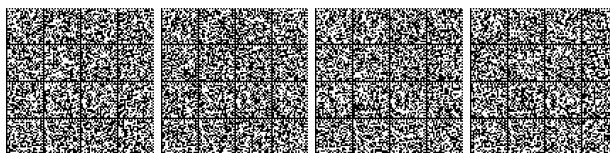
La mancata previsione dell'intesa, all'opposto, determina la lesione del principio di leale collaborazione, in connessione con l'articolo 118 Cost.

2. *Illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4.*

L'art. 19, comma 4, del decreto n. 98 stabilisce che «al fine di garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e quella secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di primo grado»; dispone altresì che «gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche».

Tali regole (la necessità che le istituzioni scolastiche abbiano un assetto organizzativo di carattere «comprensivo», il numero minimo di alunni per scuola, la riduzione, in certi casi, del numero minimo) riguardano l'offerta formativa, la programmazione e il dimensionamento della rete scolastica: tutti aspetti della organizzazione scolastica, ricadente nella materia «istruzione», oggetto di potestà regionale concorrente, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, Cost. Sul punto la giurisprudenza costituzionale appare assolutamente costante (da ultimo v. la sent. 92/2011, punto 7.1; tra le precedenti v. le sentt. nn. 200/2009, 34/2005, punto 7, 13/2004).

È invece escluso che esse siano riconducibili alle «norme generali sull'istruzione» riservate allo Stato. Esse non toccano i «cicli» dell'istruzione, non regolano in alcun modo le «articolazioni cicliche» e le «finalità ultime» del sistema dell'istruzione. Non riguardano «la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema», né «la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli», né «la valutazione



periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione» (per riprendere taluni contenuti delle «norme generali», come puntualizzati dalla sent. 200/2009). Così individuata la materia di riferimento, è da escludere che il censurato comma 4 esprima principi fondamentali nella materia dell'istruzione. Occorre in proposito ricordare che — con considerazione delle peculiarità di tale materia (anche alla luce «norme generali sull'istruzione», attribuite alla competenza esclusiva dello Stato) — la Corte ha avuto modo di individuare lo spazio specifico della legislazione regionale nelle «valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico»; ciò si traduce — sul piano della struttura dei principi — nella necessità che essi lascino spazio per una attuazione regionale, e non per una pura attività di esecuzione (sent. n. 200/2009). In altri termini, in ordine al dimensionamento della rete scolastica sussiste costituzionalmente uno «spazio» non occupabile dallo Stato. Si potrebbe dire che — come in certi casi taluni contenuti normativi non possono non essere «di principio» (con radicale esclusione della legislazione regionale: sent. 438/2008) — così, simmetricamente, taluni contenuti normativi non possono che essere «di dettaglio» (con esclusione — in relazione a quei contenuti — della potestà statale).

Poste tali premesse, ad avviso della ricorrente Regione le disposizioni impugnate non superano il test di legittimità.

Ciò vale in primo luogo per la prima norma ricavabile dalla disposizione impugnata, la norma secondo la quale non possono esservi istituzioni scolastiche autonome che non riguardino insieme la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e quella secondaria di primo grado, escludendo radicalmente e in via assoluta qualunque possibilità di apprezzamento delle particolarità locali, imponendo una attività regionale di mera esecuzione. Al contrario, tale imposizione non può giustificarsi — come fa la disposizione impugnata — sulla base di un criterio di «continuità didattica», la quale non è né favorita né ostacolata dalla autonomia dell'organizzazione scolastica (del resto tale arbitraria giustificazione è contraddetta dalla stessa rubrica dell'art. 19, che fa più sincero riferimento alla «razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica»).

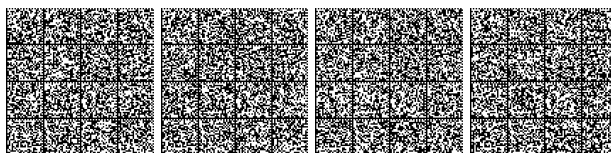
Invece, la norma in questione rende mere appendici organizzative scuole che hanno una identità ed una tradizione, che costituiscono esse stesse una risorsa. Né può essere giustificata sulla base di un vincolo finanziario, dal momento che le decisioni regionali si svolgono sempre all'interno di un quadro di risorse organizzative deciso insieme allo Stato o direttamente dallo Stato.

Le norme sul numero minimo di alunni, per parte loro, vincolano anch'esse in modo rigido, senza una ragione razionale, le possibili scelte regionali, da effettuare sulla base da un lato della valutazione delle risorse disponibili — a partire dalla risorsa del personale, determinata dallo Stato (vincolo che qui non si contesta) — dall'altro delle caratteristiche locali. Anche in questo caso, dunque, non si tratta di un principio, ma della definizione dei dettagli che precludono l'esercizio di scelte che sono la ragione stessa dell'autonomia che la Costituzione riserva alle Regioni.

La censura non viene certo meno per il fatto che il vincolo posto alle Regioni è differenziato per le piccole isole, per i comuni montani e per le aree geografiche caratterizzate da particolarità linguistiche: la logica, infatti, è sempre quella del limite rigido, fissato in generale per tutte le «piccole» isole, per tutti i Comuni montani, per tutte le aree linguisticamente particolari. Ed è inoltre escluso che altre ragioni possano giustificare un bacino di studenti più ridotto per l'istituzione scolastica, mentre peculiarità locali meritevoli di apprezzamento sussistono (possono sussistere) in tutto il territorio (si pensi alla diversità nella densità demografica, nella rete dei trasporti e dei servizi in genere, nella provenienza sociale degli alunni, ecc.). Sembra chiaro che se si tolgono alle Regioni queste scelte, si compromette la ragione stessa della loro competenza costituzionale.

Del resto, conferma dello spessore della competenza regionale in materia di istruzione, e della impossibilità di riconoscere alle regole sul dimensionamento degli istituti natura di principi fondamentali, si ha nella normativa precedente all'intervento del decreto legge n. 98, come letta dalla giurisprudenza costituzionale.

Già anteriormente alla riforma del titolo V, il regolamento del d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233 riconosceva che i «piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche ... sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle regioni (art. 3, comma 1: norma valorizzata dalla Corte costituzionale con la sent. 34/2005, che ha ritenuto non in contrasto con la Costituzione la disposizione della Regione Emilia-Romagna, per la quale spetta al Consiglio regionale, su proposta della Giunta, approvare i «criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche»); d'altro canto, la «popolazione, consolidata e prevedibilmente stabile almeno per un quinquennio, compresa tra 500 e 900 alunni» — che l'art. 2, comma 2, dello stesso regolamento indicava come parametro per riconoscere autonomia all'istituzione, valeva — testualmente — solo «di norma»: lasciando quindi ampio spazio di adattamento normativo alla realtà locale.



Successivamente alla riforma costituzionale del 2001, il regolamento 20 marzo 2009, n. 81 (art. 1, comma 1) ha stabilito che «alla definizione dei criteri e dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica e per la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio scolastico» si provvederà con regolamento, adottato “previa intesa in sede di Conferenza unificata”, sulla base dell’articolo 64, comma 4-*quinqüies*, d.l. n. 112/2008, cono. in legge n. 133/2008. Senonché, la base legislativa costituita dal citato comma 4-*quinqüies* si limita a rinviare al precedente comma 4, lettera *f-ter*), dichiarato incostituzionale con la sent. N. 200/2009.

Ancora: il decreto-legge n. 112/2008 (articolo 64, comma 4, lett. *f-bis*) rimetteva ad un regolamento la «definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e articolazione dell’azione di ridimensionamento della rete scolastica ...»: ma anche tale disposizione è caduta sotto la censura della sent. n. 200/2009.

Ora, al di là della incostituzionalità di tali previsioni, esse dimostrano che per lo Stato stesso il dimensionamento della rete scolastica era «questione» regolamentare, questione che come tale è stata assunta nel riparto delle competenze attuato con il nuovo Titolo V, e come tale è stata considerata fino all’odierno intervento legislativo.

Ancora, le disposizioni impugnate non possono giustificarsi neppure come espressione di coordinamento della finanza pubblica, come pure la rubrica sopra ricordata dell’art. 19 potrebbe indurre a credere.

Anzitutto, esse non pongono limiti alla complessiva spesa regionale, o ad aggregati significativi della stessa, tali da consentire alla Regione adeguati spazi per un autonomo adeguamento (come vuole la giurisprudenza richiamata al punto 1).

In secondo luogo, occorre tenere conto del fatto che la autonomia regionale sulla organizzazione della rete scolastica si esplica nel rispetto del contingente di personale complessivamente attribuito dallo Stato alla rete della Regione: come risulta confermato, tra l’altro, dal comma 7 dell’articolo 19 (non impugnato dalla Regione), secondo il quale «a decorrere dall’anno scolastico 2012/2013 le dotazioni organiche del personale docente, educativo ed ATA della scuola non devono superare la consistenza delle relative dotazioni organiche dello stesso personale determinata nell’anno scolastico 2011/2012 in applicazione dell’articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, assicurando in ogni caso, in ragione di armo, la quota delle economie lorde di spesa che devono derivare per il bilancio dello Stato, a decorrere dall’anno 2012, ai sensi del combinato disposto di cui ai commi 6 e 9 dell’articolo 64 citato». Dunque, il coordinamento finanziario esiste, è assicurato da altri strumenti, e nulla ad esso aggiungono le disposizioni impugnate.

Una ulteriore censura, aggiuntiva rispetto a quelle sin qui illustrate, riguarda la dimensione temporale dell’applicazione delle norme qui censurate.

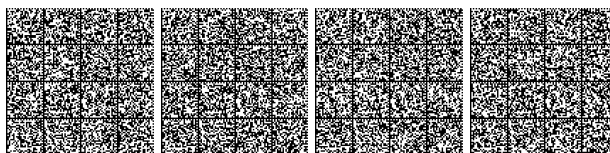
Il comma 4 pretende che le proprie norme trovino concreta applicazione, con la aggregazione-soppressione di istituzioni scolastiche, a decorrere dall’anno scolastico 2011-2012.

Esse dunque intervengono a meno di due mesi dall’inizio dell’anno scolastico a sconvolgere una programmazione e un assetto della organizzazione scolastica già definite all’inizio dell’anno, anche in funzione di scelte consapevoli da parte degli alunni e delle loro famiglie, scelte che su tali basi sono state effettuate.

Esse risultano quindi irragionevoli, in violazione del principio ricavabile dall’articolo 3; tale irragionevolezza, incidendo immediatamente e traducendosi nella vinificazione delle scelte organizzative legittimamente operate dalla Regione, si traduce in una lesione delle sue competenze.

Infine, l’impropria assunzione a livello legislativo, come se si trattasse di principi fondamentali anziché di scelte operative e concrete, destinate ad incidere in modo dettagliato e diretto sulle realtà particolari, risulta illegittima anche perché preclude che vi sia, in applicazione di veri principi stabiliti dalla legge, una sede di confronto e di concertazione tra lo Stato e le Regioni, per gli eventuali aspetti che ne richiedano la collaborazione, in una situazione in cui malgrado l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, la materia dell’istruzione non ha ancora trovato compiuta regionalizzazione: s’intende ferma l’unicità delle norme generali e dei principi comuni nella materia.

In altre parole, la forma legislativa, costituzionalmente necessaria per i principi fondamentali, si rivela invece lesiva dell’autonomia regionale quando si sostituisca a scelte che spettano alla Regione, o che in subordine debbono essere affidate a procedure amministrative di collaborazione.



P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, nelle parti, profili e termini sopra esposti.

Padova-Roma, addì 13 settembre 2011

Prof. avv. FALCON - avv. MANZI

Allegati: 1) Deliberazione della Giunta Regionale n. 1271 del 5 settembre 2011.

11C0605

N. 99

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011
(della Regione Liguria)*

Amministrazione pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Autovetture di servizio (c.d. auto blu) - Divieto di superare i 1600 cc., obbligo di utilizzo fino alla dismissione o rottamazione, divieto di sostituzione, nonché disciplina con d.P.R. delle modalità e limiti di utilizzo al fine di ridurre numero e costo - Lamentata introduzione di norme di dettaglio in materia di organizzazione regionale, lamentata introduzione di vincoli con fonte regolamentare e, in subordine, mancato coinvolgimento delle regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa della Regione nella materia residuale dell'organizzazione regionale, violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento della pubblica amministrazione, leale collaborazione.

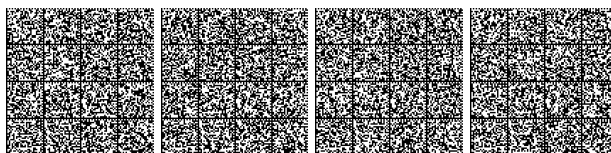
- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 2, commi 1, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attribuzione ad uno o più regolamenti di delegificazione del compito di dettare misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego, e specificamente sulla limitazione della crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, sulle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017, sulle procedure di mobilità del personale, sulla valorizzazione ed incentivazione dell'efficienza di determinati settori, sulla individuazione degli enti destinatari in via diretta delle misure di razionalizzazione della spesa - Lamentata incidenza con regole di dettaglio sull'organizzazione e sulla finanza regionale, nonché sugli enti dipendenti dalle Regioni e sugli enti locali, lamentato utilizzo della fonte regolamentare in materia di legislazione concorrente, e in subordine, mancata intesa con la Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, lesione dell'autonomia regionale, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lett. b), c), d), e), f).
- Costituzione, artt. 114, 117, commi terzo e sesto, e 118.

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché previsione che gli stessi acquisiscano l'autonomia se aventi almeno 1.000 alunni - Lamentata incidenza con regole di dettaglio, e a due mesi dall'inizio dell'anno scolastico, sui piani di dimensionamento della rete scolastica già programmati, nonché mancata concertazione Stato-Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione, violazione dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.



Telecomunicazioni - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Finanziamento della banda larga - Predisposizione ad opera del Ministero dello sviluppo economico di un progetto strategico per la realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga - Previsione di un decreto ministeriale per l'adozione dei provvedimenti necessari per l'attuazione - Lamentata incidenza con regole di dettaglio in ambiti di competenza regionale, insussistenza dei presupposti e degli strumenti collaborativi per la chiamata in sussidiarietà - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti dell'ordinamento delle comunicazioni e del governo del territorio, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 30, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Commercio - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte - Esenzione dal rispetto dei limiti e prescrizioni sugli orari di apertura e chiusura, sull'obbligo della chiusura domenicale, festiva e della mezza giornata infrasettimanale (c.d. liberalizzazione) - Obbligo di adeguamento normativo da parte delle Regioni entro un anno - Lamentato esproprio delle competenze regionali - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie del commercio e del turismo.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 35, commi 6 (che modifica l'art. 3, comma 1, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223) e 7.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *m*), e quarto.

Ricorso della Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta Regionale n. 1056 del 9 settembre 2011 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 14438 del 12 settembre 2011 (doc. 2), rogata dal dott. Margherita Poli, Notaio alla residenza in Genova, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'Avv. Manzi, in Roma, via Confalonieri, n.5

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, recante Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 164 del 16 luglio 2011, con riferimento alle seguenti disposizioni:

- articolo 2, commi 1, 3 e 4;
- art. 16, comma 1, lettere: *b*); *c*); *d*); *e*); *f*);
- art. 19, comma 4;
- art. 30, commi 1 e 3;
- art. 35, commi 6, e 7;

per violazione:

della Costituzione, e segnatamente degli articoli: 3; 97; 114; 117, commi 2, 3, 4, 6; 118;

dei principi costituzionali di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità; nei modi e per i profili illustrati nel presente ricorso.

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 164 del 16 luglio 2011 è stata pubblicata la legge 15 luglio 2011, n. 111, recante Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, la quale ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.

Pur comprendendo le cogenti ragioni finanziarie che hanno determinato il ricorso al predetto decreto, la ricorrente Regione ritiene che talune delle sue disposizioni — e precisamente gli articoli: 2, commi 1, 3 e 4; 16, comma 1, lettere *b*), *c*), *d*), *e*), *f*); 19, comma 4; 30; 35, commi 6 e 7 — siano lesivi delle proprie competenze e costituzionalmente illegittimi, per violazione dei parametri indicati in epigrafe, secondo quanto di seguito illustrato nella parte in Diritto.

Sia consentito di osservare soltanto in termini ancora introduttivi — e pur se le considerazioni di ordine puramente economico non possono costituire di per sé né oggetto né parametro del presente giudizio — che le illegittimità



da cui ad avviso della ricorrente Regione sono affette le disposizioni impugnate possono trovare rimedio attraverso la pronuncia di codesta ecc.ma Corte costituzionale senza che il risultato economico della predetta manovra ne risulti compromesso.

DIRITTO

1. Illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 1, 3 e 4.

L'articolo 2 del d.l. n. 98/2011 («Auto blu») dispone che «la cilindrata delle auto di servizio non può superare i 1600 cc.» (comma 1), che «le auto ad oggi in servizio possono essere utilizzate solo fino alla loro dismissione o rottamazione» — norma di cui non è per vero facile ipotizzare la violazione — e che esse «non possono essere sostituite» (comma 3) ed infine che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono disposti modalità e limiti di utilizzo delle autovetture di servizio al fine di ridurne numero e costo» (comma 4).

Il contesto nel quale l'articolo è inserito, e la mancanza di una norma che ne disciplini estensione e limiti di un effetto di vincolo a carico della Regione (come invece accade per altri limiti valevoli in via diretta per lo Stato: v. ad es. l'articolo 1, comma 4, sul trattamento economico di titolari di cariche pubbliche), possono far ritenere che l'articolo 2 valga esclusivamente per lo Stato e per gli enti nazionali. Tale conclusione, tuttavia, non può dirsi sicura, in quanto il comma 2 dell'articolo 2 — che pur prevede eccezioni alla applicabilità delle restrizioni alle c.d. «auto blu» — non vi comprende le Regioni e gli enti del «sistema regionale»: e l'eccezione alla regola generale si presta ad una interpretazione restrittiva.

Se intesi come riferiti anche alla Regione e agli enti da essa dipendenti, i commi 1, 3 e 4 dell'articolo 2 sono costituzionalmente illegittimi, sotto diversi profili.

I commi 1 e 3 sono illegittimi in primo luogo per violazione dell'articolo 117, commi 4 e 3, Cost. Da un lato, infatti, essi incidono nella materia residuale della organizzazione regionale; d'altro lato, non si può riconoscere ad essi il carattere di principi fondamentali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono limiti puntuali ad una singola e minuta voce di spesa, senza lasciare alla Regione alcuno spazio di adeguamento. E che simili limiti non siano principi fondamentali della materia è stato più volte affermato dalla Corte (v. le sentt. nn. 155/2011, 297/2009, 237/2009, 159/2008, 157/2007, 95/2007, 89/2007, 88/2006, 449/2005, 417/2005 e 390/2004).

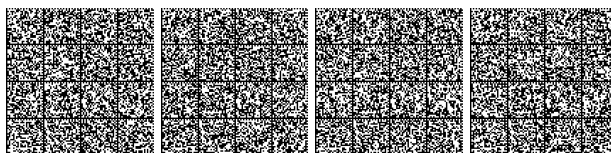
Inoltre, gli stessi commi 1 e 3 dell'articolo 3 sono altresì illegittimi per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 Cost., nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 97 Cost.

Per valutare l'irrazionalità intrinseca delle disposizioni occorre valutarne l'ambito di applicazione. Ora, mentre nella rubrica dell'articolo 2 si utilizza la non definita espressione «auto blu», i commi dell'articolo precisano che si tratta in generale delle «auto» e delle «autovetture» di servizio. In altre parole, non si tratta solo dei mezzi a disposizione dei titolari degli organi politici, ma di tutti i mezzi di servizio: come risulta ancora dal comma 3, che eccettua dalla nuova disciplina, oltre alle vetture degli organi costituzionali espressamente indicati, solo «le auto blindate adibite ai servizi istituzionali di pubblica sicurezza».

Ebbene, è un dato evidente e di comune esperienza che, anche al di fuori della pubblica sicurezza, lo svolgimento adeguato di taluni compiti pubblici può richiedere mezzi di potenza superiore: si pensi, per quanto riguarda settori di competenza regionale, alla protezione civile, alla guardia forestale, alla polizia amministrativa. La limitazione generalizzata della cilindrata, impedendo di tenere conto della diversità delle situazioni operative, viola sia il principio di ragionevolezza, sia quello di buona amministrazione.

Una ulteriore irrazionalità nell'irrazionalità consiste poi nel riferimento alla cilindrata del motore. Il dato della cilindrata, infatti, non significa alcunché, né di prezzo, né di grandezza, né in termini di funzionalità e prestazioni. Il dato significativo — almeno entro certi limiti — è semmai quello della potenza, la quale in effetti determina le prestazioni e corrisponde in generale ad una scala di prezzo.

Una ulteriore e specifica violazione del principio di cui all'articolo 97 Cost. toccherebbe poi il divieto di sostituzione posto dal comma 3, ove esso dovesse essere inteso nel senso che esso vale per tutte «le auto oggi in servizio», e non solo per quelle di cilindrata superiore a 1600 c.c. Non si vede, infatti, come possa essere vietato in generale di sostituire le auto di servizio, senza che alla lunga divenga impossibile svolgere qualunque servizio, a prescindere dalla sua necessità.



Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, la Regione è abilitata a denunciare in via principale violazioni anche di norme costituzionali di per sé estranee al riparto di competenze, quando tali violazioni si traducano comunque in lesione di proprie attribuzioni. È ciò che si verifica con le incostituzionalità evidenziate: le disposizioni dei commi 1 e 2, a causa e in conseguenza diretta della loro irragionevolezza e contrarietà al principio di buon andamento, impediscono od ostacolano lo svolgimento di taluni compiti, regolati dalla Regione nell'ambito della propria autonomia legislativa, e ad essa spettanti sulla base dei principi dell'art. 118 Cost.

Anche il comma 4 risulta costituzionalmente illegittimo.

Esso è illegittimo, in primo luogo, nella parte in cui prevede che sia un organo statale a dettare «modalità e limiti di utilizzo» delle vetture che operano al servizio della Regione, degli enti locali e degli enti collegati. La stranezza anzi appare tale da costituire indizio che l'effettiva intenzione del legislatore fosse di limitare il vincolo alle sole amministrazioni statali.

Sembra infatti chiaro che — nei limiti delle risorse di cui le Regioni (e gli enti locali) legittimamente dispongono — sono gli organi responsabili a dover prescrivere tali modalità e limiti, in modo da rientrare nel budget.

Inoltre, ove la disposizione dovesse riferirsi anche alle vetture delle Regioni ed enti locali, essa sarebbe illegittima anche per violazione dell'articolo 117, comma 6, Cost., in quanto prevede in materia regionale un atto amministrativo di natura sostanzialmente regolamentare, dal quale si dovrebbero dedurre vincoli a carico della Regione stessa. Anche ammessa la finalità di coordinamento della finanza pubblica, essa non potrebbe essere perseguita attraverso regolamenti vincolanti l'autonomia regionale.

Ancora di recente, codesta ecc.ma Corte ha ribadito che «la sussistenza di un ambito materiale di competenza concorrente comporta che non è consentita, ai sensi del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione che attua il principio di separazione delle competenze, l'emanazione di atti regolamentari» (sent. n. 200/2009), e che prescrizioni contenute in un regolamento «non possono essere considerate espressione di principi fondamentali della materia concorrente [...], per la inidoneità della fonte regolamentare a fissare detti principi» (sent. n. 92/2011).

In subordine, qualora in denegata ipotesi si dovesse ammettere la possibilità che tali vincoli derivino da un atto secondario, la disposizione rimarrebbe comunque illegittima in quanto l'articolo 2, comma 4, non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni, con violazione del principio costituzionale di leale collaborazione.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettere b), c), d), e) ed f).

L'art. 16, comma 1, del d.l. n. 98/2001, affida ad uno o più regolamenti di delegificazione ex articolo 17, comma 2, legge n. 400/1988 il compito di dettare misure di «razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego.»

Tra l'altro, queste misure prevedono la possibilità di:

lett. *b)*: prorogare fino al 31 dicembre 2014 le vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni;

lett. *c)*: fissare le modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017;

lett. *d)*: semplificare, rafforzare e rendere obbligatorie le procedure di mobilità del personale tra le pubbliche amministrazioni;

lett. *e)*: differenziare l'ambito applicativo delle disposizioni di cui alle lettere *a)* e *b)*, in ragione dell'esigenza di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori; lett. *f)*: includere tutti i soggetti pubblici — escluse unicamente le regioni e le province autonome e gli enti del servizio sanitario nazionale — fra gli enti destinatari in via diretta delle misure di razionalizzazione della spesa, in particolare quelle previste dall'articolo 6 d.l. n. 78/2010, n. 78 (convertito in legge n. 122/2010).

È agevole constatare che tali misure, pur non essendo rivolte specificamente alle Regioni, le riguardano direttamente: la lett. *b)* e *d)* in quanto il trattamento economico del personale incide sull'organizzazione e sulla finanza regionale; la lett. *d)*, specificamente, in quanto la disciplina della mobilità incide sulla possibilità e sulle modalità del reclutamento del personale regionale, e dunque sulla autonomia organizzativa della Regione (si pensi ad esempio ai delicati problemi del settore sanitario, in relazione all'urgenza ed alla specificità delle professionalità richieste); la lett. *e)* perché la sua applicazione può portare i settori di competenza regionale ad essere discriminati rispetto agli altri, con conseguenze sulla funzionalità dei servizi.

Non le riguarda direttamente la lett. *f)*, e tuttavia la norma rimane comunque lesiva, in quanto contempla la possibilità che le misure restrittive possano essere applicate direttamente agli enti dipendenti dalla Regione. Inoltre, la stessa lettera, nella sua genericità, rende possibile estendere agli enti locali misure restrittive delle quali esse non fossero sinora destinatari: sotto questo profilo la Regione impugna a difesa della autonomia costituzionale ad essi



riconosciuta. D'altronde, le misure restrittive incidono sulla possibilità di tali enti di svolgere le attività ed i servizi di interesse regionale.

Ad avviso della ricorrente Regione tale disposizione risulta costituzionalmente illegittima, sotto i profili di seguito illustrati.

Nella individuazione della «materia» costituzionale di riferimento delle disposizioni ora indicate è necessario fare riferimento all'insegnamento di codesta Corte, la quale anche di recente ha ribadito come «per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, questa va individuata avendo riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua *ratio*, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi» (sentenza n. 235/2010).

Sulla base di tale criterio, è la stessa disposizione impugnata a rendere palese la propria finalità di «assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa» (art. 16, comma 1, cit.): ne consegue che le misure in questione risultano chiaramente riconducibili alla materia del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117 comma 3, Cost..

Tuttavia, esse risultano violare i principi costituzionali di tale materia, sia sotto il profilo formale che quello sostanziale.

Per quanto riguarda innanzitutto l'aspetto formale (in particolare, del tipo di fonte normativa impiegata), è evidente che i principi statali di tale materia dovrebbero essere fissati con atto avente rango legislativo (in accordo con la regola recata dal medesimo comma 3, secondo cui nelle materie di legislazione concorrente la determinazione dei principi fondamentali è «riservata alla legislazione dello Stato»). Tanto più ove si rammenti che — nelle materie di legislazione concorrente — la potestà regolamentare è inutilizzabile da parte statale, essendo a priori riservata alle Regioni ex art. 117, comma 6, Cost.

In violazione di tali regole, al contrario, la norma impugnata rimette invece la definizione delle misure di contenimento della spesa pubblica alla fonte regolamentare.

Di qui, una prima ragione di illegittimità costituzionale.

Ma le disposizioni impugnate risultano altresì illegittime per un secondo ordine di ragioni.

Come noto, infatti, codesta Corte ha chiaramente stabilito che il legislatore statale, con «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

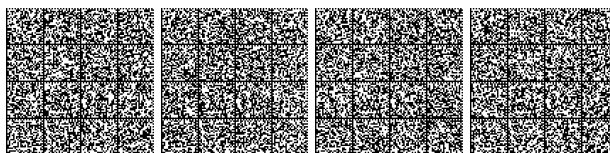
Tuttavia, il rispetto dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali richiede che tali vincoli riguardino unicamente l'entità del disavanzo di parte corrente oppure — ma solo «in via transitoria» — la crescita della spesa corrente degli enti autonomi.

In definitiva, alla legge statale è consentito di stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 88 del 2006, n. 449 e n. 417 del 2005, n. 36 del 2004). Su tali basi, codesta Corte ha riconosciuto legittime disposizioni statali che intervenivano sulla spesa del personale delle autonomie regionali (in considerazione della sua natura di «rilevante aggregato della spesa di parte corrente»), ma limitandosi a prevedere l'ammontare complessivo del risparmio (in quel caso, in particolare, si prevedeva che le Regioni — e non certo un regolamento governativo! — adottassero «misure necessarie a garantire che le spese di personale [...] non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento»: art. 1, comma 198, legge n. 266/2005).

Tale disposizione statale è stata fatta salva da codesta Corte in considerazione del fatto che essa «non prescrive ai suoi destinatari alcuna modalità per il conseguimento dell'obiettivo di contenimento della spesa per il personale, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure a tal fine necessarie», differenziandosi così da precedenti disposizioni dichiarate incostituzionali, in quanto recanti «limiti puntuali a specifiche voci di spesa» (sentenza n. 169 del 2007).

Nel presente caso, pare alla ricorrente Regione che le disposizioni statali contestate — all'opposto di quanto ora ricordato — riservino alla fonte statale (regolamentare) la specificazione delle modalità per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, al contempo privando le Regioni di qualunque possibilità di individuare le misure allo scopo necessarie.

È infatti lo Stato a disporre direttamente la limitazione alla crescita dei trattamenti economici (lett. *b*) (addirittura riservandosi discrezionalmente di determinare i settori specifici ai quali applicare tale limitazione: lett. *e*), la definizione dell'ammontare dell'indennità di vacanza contrattuale (lett. *c*), il ricorso obbligatorio a procedure di mobilità tra pubblica amministrazione (lett. *d*): in tal modo, dunque, non si enunciano principi della materia, ma si stabiliscono concrete regole di dettaglio.



Su tale base, le disposizioni indicate risultano incostituzionali per violazione dell'articolo 117, comma 3, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica e dell'articolo 114 Cost. per lesione dell'autonomia regionale.

In subordine, ove si dovesse ritenere legittima la competenza statale relativa alla estensione in via amministrativa delle specifiche e dettagliate misure di contenimento della spesa per il personale contenute nelle disposizioni impugnate — ugualmente risulta evidente che sia la competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica che l'evidente e rilevante impatto delle disposizioni statali sull'organizzazione amministrativa regionale avrebbero richiesto che la decisione in relazione alle misure di contenimento della spesa per il personale fosse subordinata all'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, secondo i ben noti principi codificati in materia da codesta ecc. ma Corte costituzionale.

La mancata previsione dell'intesa, all'opposto, determina la lesione del principio di leale collaborazione, in connessione con l'articolo 118 Cost.

3. Illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4.

L'art. 19, comma 4, del decreto n. 98 stabilisce che «al fine di garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e quella secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di primo grado»; dispone altresì che «gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche».

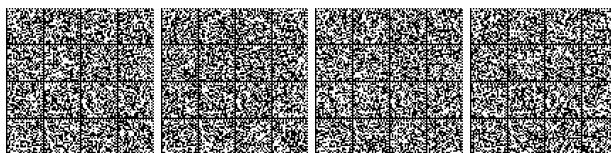
Tali regole (la necessità che le istituzioni scolastiche abbiano un assetto organizzativo di carattere «comprensivo», il numero minimo di alunni per scuola, la riduzione, in certi casi, del numero minimo) riguardano l'offerta formativa, la programmazione e il dimensionamento della rete scolastica: tutti aspetti della organizzazione scolastica, ricadente nella materia «istruzione», oggetto di potestà regionale concorrente, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, Cost. Sul punto la giurisprudenza costituzionale appare assolutamente costante (da ultimo v. la sent. 92/2011, punto 7.1; tra le precedenti v. le sentt. nn. 200/2009, 34/2005, punto 7, 13/2004).

È invece escluso che esse siano riconducibili alle «norme generali sull'istruzione» riservate allo Stato. Esse non toccano i «cicli» dell'istruzione, non regolano in alcun modo le «articolazioni cicliche» e le «finalità ultime» del sistema dell'istruzione. Non riguardano «la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema», né «la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli», né «la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione» (per riprendere taluni contenuti delle «norme generali», come puntualizzati dalla sent. n. 200/2009). Così individuata la materia di riferimento, è da escludere che il censurato comma 4 esprima principi fondamentali nella materia dell'istruzione. Occorre in proposito ricordare che — con considerazione delle peculiarità di tale materia (anche alla luce «norme generali sull'istruzione», attribuite alla competenza esclusiva dello Stato) — la Corte ha avuto modo di individuare lo spazio specifico della legislazione regionale nelle «valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socioeconomico»; ciò si traduce — sul piano della struttura dei principi — nella necessità che essi lascino spazio per una attuazione regionale, e non per una pura attività di esecuzione (sent. n. 200/2009). In altri termini, in ordine al dimensionamento della rete scolastica sussiste costituzionalmente uno «spazio» non occupabile dallo Stato. Si potrebbe dire che — come in certi casi taluni contenuti normativi non possono non essere «di principio» (con radicale esclusione della legislazione regionale: sent. n. 438/2008) — così, simmetricamente, taluni contenuti normativi non possono che essere «di dettaglio» (con esclusione — in relazione a quei contenuti — della potestà statale).

Poste tali premesse, ad avviso della ricorrente Regione le disposizioni impugnate non superano il test di legittimità.

Ciò vale in primo luogo per la prima norma ricavabile dalla disposizione impugnata, la norma secondo la quale non possono esservi istituzioni scolastiche autonome che non riguardino insieme la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e quella secondaria di primo grado, escludendo radicalmente e in via assoluta qualunque possibilità di apprezzamento delle particolarità locali, imponendo una attività regionale di mera esecuzione. Al contrario, tale imposizione non può giustificarsi — come fa la disposizione impugnata — sulla base di un criterio di «continuità didattica», la quale non è né favorita né ostacolata dalla autonomia dell'organizzazione scolastica (del resto tale arbitraria giustificazione è contraddetta dalla stessa rubrica dell'art. 19, che fa più sincero riferimento alla «razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica»).

Invece, la norma in questione rende mere appendici organizzative scuole che hanno una identità ed una tradizione, che costituiscono esse stesse una risorsa. Né può essere giustificata sulla base di un vincolo finanziario, dal momento che le decisioni regionali si svolgono sempre all'interno di un quadro di risorse organizzative deciso insieme allo Stato o direttamente dallo Stato.



Le norme sul numero minimo di alunni, per parte loro, vincolano anch'esse in modo rigido, senza una ragione razionale, le possibili scelte regionali, da effettuare sulla base da un lato della valutazione delle risorse disponibili — a partire dalla risorsa del personale, determinata dallo Stato (vincolo che qui non si contesta) — dall'altro delle caratteristiche locali. Anche in questo caso, dunque, non si tratta di un principio, ma della definizione dei dettagli che precludono l'esercizio di scelte che sono la ragione stessa dell'autonomia che la Costituzione riserva alle Regioni.

La censura non viene certo meno per il fatto che il vincolo posto alle Regioni è differenziato per le piccole isole, per i comuni montani e per le aree geografiche caratterizzate da particolarità linguistiche: la logica, infatti, è sempre quella del limite rigido, fissato in generale per tutte le «piccole» isole, per tutti i Comuni montani, per tutte le aree linguisticamente particolari. Ed è inoltre escluso che altre ragioni possano giustificare un bacino di studenti più ridotto per l'istituzione scolastica, mentre peculiarità locali meritevoli di apprezzamento sussistono (possono sussistere) in tutto il territorio (si pensi alla diversità nella densità demografica, nella rete dei trasporti e dei servizi in genere, nella provenienza sociale degli alunni, ecc.). Sembra chiaro che se si tolgono alle Regioni queste scelte, si compromette la ragione stessa della loro competenza costituzionale.

Del resto, conferma dello spessore della competenza regionale in materia di istruzione, e della impossibilità di riconoscere alle regole sul dimensionamento degli istituti natura di principi fondamentali, si ha nella normativa precedente all'intervento del decreto-legge n. 98, come letta dalla giurisprudenza costituzionale.

Già anteriormente alla riforma del titolo V, il regolamento del d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233 riconosceva che i «piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche ... sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle regioni (art. 3, comma 1: norma valorizzata dalla Corte costituzionale con la sent. n. 34/2005, che ha ritenuto non in contrasto con la Costituzione la disposizione della Regione Emilia-Romagna, per la quale spetta al Consiglio regionale, su proposta della Giunta, approvare i “criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche”); d'altro canto, la “popolazione, consolidata e prevedibilmente stabile almeno per un quinquennio, compresa tra 500 e 900 alunni” — che l'art. 2, comma 2, dello stesso regolamento indicava come parametro per riconoscere autonomia all'istituzione, valeva — testualmente — solo “di norma”: lasciando quindi ampio spazio di adattamento normativo alla realtà locale.

Successivamente alla riforma costituzionale del 2001, il regolamento 20 marzo 2009, n. 81 (art. 1, comma 1) ha stabilito che «alla definizione dei criteri e dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica e per la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio scolastico» si provvederà con regolamento, adottato «previa intesa in sede di Conferenza unificata», sulla base dell'articolo 64, comma 4-*quinqies*, d.l. n. 112/2008, conv. in legge n. 133/2008. Senonché, la base legislativa costituita dal citato comma 4-*quinqies* si limita a rinviare al precedente comma 4, lettera *f-ter*), dichiarato incostituzionale con la sent. n. 200/2009.

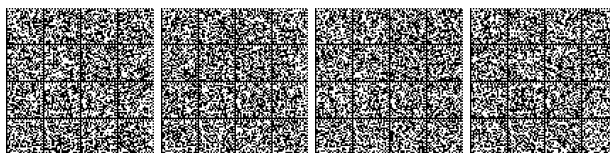
Ancora: il decreto-legge n. 112/2008 (articolo 64, comma 4, lett. *f-bis*) rimetteva ad un regolamento la «definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica ...»: ma anche tale disposizione è caduta sotto la censura della sent. n. 200/2009.

Ora, al di là della incostituzionalità di tali previsioni, esse dimostrano che per lo Stato stesso il dimensionamento della rete scolastica era «questione» regolamentare, questione che come tale è stata assunta nel riparto delle competenze attuato con il nuovo Titolo V, e come tale è stata considerata fino all'odierno intervento legislativo.

Ancora, le disposizioni impugnate non possono giustificarsi neppure come espressione di coordinamento della finanza pubblica, come pure la rubrica sopra ricordata dell'art. 19 potrebbe indurre a credere.

Anzitutto, esse non pongono limiti alla complessiva spesa regionale, o ad aggregati significativi della stessa, tali da consentire alla Regione adeguati spazi per un autonomo adeguamento (come vuole la giurisprudenza richiamata al punto 1).

In secondo luogo, occorre tenere conto del fatto che la autonomia regionale sulla organizzazione della rete scolastica si esplica nel rispetto del contingente di personale complessivamente attribuito dallo Stato alla rete della Regione: come risulta confermato, tra l'altro, dal comma 7 dell'articolo 19 (non impugnato dalla Regione), secondo il quale «a decorrere dall'anno scolastico 2012/2013 le dotazioni organiche del personale docente, educativo ed ATA della scuola non devono superare la consistenza delle relative dotazioni organiche dello stesso personale determinata nell'anno scolastico 2011/2012 in applicazione dell'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, assicurando in ogni caso, in ragione di anno, la quota delle economie lorde di spesa che devono derivare per il bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno 2012, ai sensi del combinato disposto di cui ai commi 6 e 9 dell'articolo 64 citato». Dunque, il coordinamento finanziario esiste, è assicurato da altri strumenti, e nulla ad esso aggiungono le disposizioni impugnate.



Una ulteriore censura, aggiuntiva rispetto a quelle sin qui illustrate, riguarda la dimensione temporale dell'applicazione delle norme qui censurate.

Il comma 4 pretende che le proprie norme trovino concreta applicazione, con la aggregazione-soppressione di istituzioni scolastiche, a decorrere dall'anno scolastico 2011- 2012.

Esse dunque intervengono a meno di due mesi dall'inizio dell'anno scolastico a sconvolgere una programmazione e un assetto della organizzazione scolastica già definite all'inizio dell'anno, anche in funzione di scelte consapevoli da parte degli alunni e delle loro famiglie, scelte che su tali basi sono state effettuate.

Esse risultano quindi irragionevoli, in violazione del principio ricavabile dall'articolo 3; tale irragionevolezza, incidendo immediatamente e traducendosi nella vanificazione delle scelte organizzative legittimamente operate dalla Regione, si traduce in una lesione delle sue competenze.

Infine, l'impropria assunzione a livello legislativo, come se si trattasse di principi fondamentali anziché di scelte operative e concrete, destinate ad incidere in modo dettagliato e diretto sulle realtà particolari, risulta illegittima anche perché preclude che vi sia, in applicazione di veri principi stabiliti dalla legge, una sede di confronto e di concertazione tra lo Stato e le Regioni, per gli eventuali aspetti che ne richiedano la collaborazione, in una situazione in cui malgrado l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, la materia dell'istruzione non ha ancora trovato compiuta regionalizzazione: s'intende ferma l'unicità delle norme generali e dei principi comuni nella materia.

In altre parole, la forma legislativa, costituzionalmente necessaria per i principi fondamentali, si rivela invece lesiva dell'autonomia regionale quando si sostituisca a scelte che spettano alla Regione, o che in subordine debbono essere affidate a procedure amministrative di collaborazione.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 3.

L'articolo 30 del decreto n. 98, dedicato al Finanziamento della banda larga, stabilisce che «il Ministero dello sviluppo economico, con il concorso delle imprese e gli enti titolari di reti e impianti di comunicazione elettronica fissa o mobile, predispone un progetto strategico nel quale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale e di partenariato pubblico-privato, sono individuati gli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga, anche mediante la valorizzazione, l'ammodernamento e il coordinamento delle infrastrutture esistenti» (comma 1).

Il comma 2 (non impugnato) dispone che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è competente alla definizione del sistema tariffario.

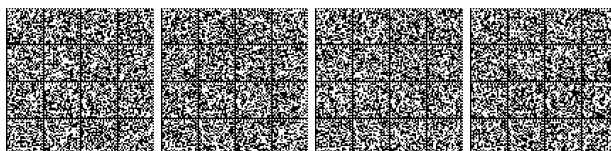
Il comma 3 affida ad un decreto del Ministro per lo sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'adozione dei «provvedimenti necessari per l'attuazione delle disposizioni dei commi precedenti».

L'articolo prevede dunque la predisposizione e la realizzazione di interventi infrastrutturali, ricadenti prevalentemente nelle materie ordinamento delle comunicazioni e governo del territorio, attribuite alla potestà legislativa concorrente, in ordine alla quale, a termini dell'art. 117, terzo comma, Cost., lo Stato può soltanto determinare i principi fondamentali della materia, salva, come subito si dirà, l'applicazione del principio di sussidiarietà ove ne ricorrano i presupposti.

Nel caso, è da escludere che si sia in presenza di principi fondamentali. Non solo l'articolo non lascia alcuno spazio di svolgimento alla Regione, ma — a ben considerare — esso non norma un settore della materia, con disciplina che sia destinata a ricevere successive e ripetute applicazioni, ma prevede piuttosto un intervento concreto, per la cui compiuta ed ulteriore regolazione rinvia ad un successivo decreto interministeriale. Naturalmente la Regione non nega che il potenziamento della infrastruttura di telecomunicazione a banda larga ed ultralarga sia di interesse generale, e sia compito che può essere perseguito con strumenti di rilievo nazionale. Allo scopo, l'articolo 118 Cost., nell'interpretazione datane dalla Corte, consente la «chiamata in sussidiarietà» a favore dello Stato di funzioni normative ed amministrative in via di regola spettanti alla Regione, quando ciò sia necessario per un più adeguato svolgimento. Nel caso, però, non sussistono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, né — comunque — sono previsti gli strumenti collaborativi che la attrazione allo Stato avrebbe richiesto (sent. n. 6/2004).

Non sussistono i presupposti perché l'intervento dell'articolo 30, nei termini in cui esso è previsto ed organizzato, non è né pertinente rispetto alla finalità perseguita, né proporzionato.

La chiamata in sussidiarietà implica che lo Stato assuma in proprio un determinato compito, o comunque abbia il governo di strumenti che ragionevolmente assicurino il raggiungimento del risultato stabilito. Secondo la disposizione impugnata, invece, il «progetto strategico» poggia, testualmente, «sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale e di partenariato pubblico-privato»: esso dunque implica necessariamente l'intervento del capitale privato, la cui disponibilità — sia nella dimensione, sia nei tempi — è del tutto incerta. La aleatorietà degli interventi trova altre due conferme testuali. La prima, nel secondo periodo del comma 2, per il quale «l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è



competente alla definizione del sistema tariffario in modo da incentivare gli investimenti necessari alla realizzazione della predetta infrastruttura nazionale e da assicurare comunque una adeguata remunerazione dei capitali investiti». L'assoluta assenza di un vero impegno statale è espressa poi nel modo più chiaro dal comma 5, secondo cui «dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato».

Oltre a ciò, la misura non è affatto proporzionata rispetto allo scopo: non vi sono motivi per escludere la Regione dalla attuazione del progetto, anche ammesso che la sua definizione sia legittimamente spostata al livello centrale. Giova ricordare che la Corte costituzionale, con la recente sent. n. 215/2010, ha annullato una norma statale in larga parte simile a quella ora impugnata, che prevedeva interventi nella materia della produzione, della trasmissione e della distribuzione di energia, proprio per il mancato rispetto delle condizioni cui deve sottostare la chiamata in sussidiarietà.

In ogni caso, la costante giurisprudenza della Corte costituzionale ha stabilito che in forza dell'art. 118 Cost. la legislazione regionale possa sì «venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà», ma soltanto «a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere»: così la sent. n. 278/2010 (ma v. anche, a partire dalla sent. n. 303/2003, le sentt. nn. 6/2004, 62/2005, 383/2005).

In altre parole, alla assunzione del compito da parte dello Stato — non essendo da sola la Regione in grado di realizzarlo efficacemente — deve accompagnarsi la procedura di leale collaborazione nella sua attuazione amministrativa.

Ora, è stupefacente, nel caso in questione, che lo Stato con il comma 3 intervenga in una materia della Regione, prevedendo «il concorso delle imprese e gli enti titolari di reti e impianti di comunicazione elettronica fissa o mobile», e non riconosca alcun ruolo né alla Regione direttamente interessata, né al sistema delle Regioni.

In via subordinata, per il caso che - nonostante il mancato impegno dello Stato — si potesse riconoscere come legittima l'attrazione in sussidiarietà, rimane ad avviso della Regione evidente la incostituzionalità — per violazione dell'articolo 118, comma 1, Cost., e del principio di leale collaborazione — dell'articolo 30, commi 1 e 3, nella parte in cui non prevedono che la predisposizione del progetto strategico avvenga d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, e la sua realizzazione concreta sul territorio avvenga sulla base di progetto concordato con la Regione interessata.

5. *Illegittimità costituzionale dell'art. 35, commi 6 e 7.*

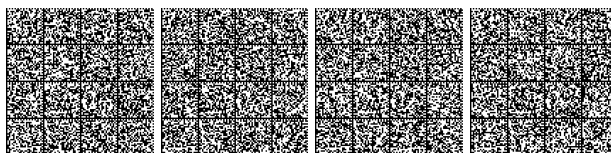
L'articolo 35, comma 6, novellando l'articolo 3, comma 2, d.l. n. 223/2006 (conv. dalla legge n. 248/2006), stabilisce che «in via sperimentale», quando l'esercizio sia «ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte», le attività commerciali e le attività di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte «senza il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

Sembra evidente che, per quanto riguarda le località turistiche e le città d'arte, la norma non lascia alla Regione alcuno spazio per una qualunque disciplina degli orari del commercio, dato che la legge statale impone... che non ve ne sia alcuna.

Sicché neppure risulta chiaro che cosa poi possa intendere la disposizione quando al comma 7 dell'art. 35 enuncia che «le regioni e gli enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari alla disposizione introdotta dal comma 6 entro la data del 1° gennaio 2012». La «liberalizzazione» del comma 6 appare invece autosufficiente ed autoapplicativa, e non necessitare di alcun adeguamento (che non sia — per mere esigenze di «pulizia» dei testi normativi — la abrogazione espressa di precedenti norme difformi). Il comma 7 è conseguentemente impugnato nella parte in cui conferma la regola del comma precedente, e per i medesimi motivi.

I due commi pongono dunque, semplicemente, un divieto alle Regioni di disciplinare il commercio nelle località turistiche e nelle città d'arte. Tuttavia, la materia del commercio, come del resto quella del turismo, spettano alla competenza residuale della Regione, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.

In termini generali, che spettano alla Regione la disciplina degli orari non è controverso: nella sentenza n. 150 del 2011 si dà atto che «di recente, in più occasioni, questa Corte ha affermato che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia “commercio” (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e che “il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), [...], si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia” (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)».



Nel caso specifico, è poi implicata anche la materia «turismo», di natura residuale, trattandosi degli orari di esercizi commerciali siti «nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

Posta tale premessa, la Regione ritiene che non vi sia un titolo di competenza statale in grado di giustificare una così consistente restrizione della potestà legislativa regionale, che ne pone nel nulla una parte sostanziale.

Quanto alla qualificazione che lo stesso legislatore statale dà al proprio intervento, si può osservare che il decreto n. 98 ha inserito (con la tecnica della novella) la c.d. liberalizzazione nell'articolo 3, comma 1, d.l. n. 223/2006: e la disposizione novellata inizia invocando la necessità «di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale». Attraverso tale inserimento, sembrano evocate le materie esclusive statali «tutela della concorrenza» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», di cui alle lettere *e*) ed *m*) dell'articolo 117, comma 2, Cost.

A giudizio della Regione ricorrente, i due titoli non sono però pertinenti, né utilmente invocabili, nel caso di cui alla presente controversia.

Quanto alla tutela della concorrenza, non si vede anzitutto in che modo essa possa essere favorita dalla possibilità di apertura totale dei negozi, ventiquattro ore su ventiquattro, sette giorni su sette.

In nessun modo nuovi operatori economici sono incentivati ad entrare nel mercato; in nessun modo si impediscono accordi tra esercenti; in nessun modo si assicura una parità tra operatori diversa e maggiore rispetto a quella che si ha con la sottoposizione di tutti alle medesime regole (anche limitative) circa gli orari e i giorni di apertura e chiusura.

Al contrario. Sulla base di dati di comune esperienza, è ragionevolmente ipotizzabile che già nel medio periodo la disposizione censurata provochi una diminuzione degli operatori economici sul mercato. La apertura continuativa dell'esercizio richiede evidentemente una organizzazione del personale che solo gli operatori maggiori sono in grado di assicurarsi, con la conseguenza che saranno espulsi dal mercato gli esercizi di minore dimensione, e particolarmente quelli a conduzione familiare. Le reazioni pubbliche delle categorie interessate dei piccoli e medi operatori e delle loro associazioni confermano questo dato, del resto evidente (la posizione contraria di Confcommercio, ad esempio, può essere consultata al sito http://www.confcommercio.it/home/SALA-STAMP/Comunicati/124---01.07.2011-Confcommercio-su-liberalizzazione-orari.doc_cvt.htm).

La norma censurata confonde la «tutela della concorrenza» con la «assenza di regole». Nel suo carattere estremo e semplificadorio, essa perviene all'effetto opposto a quello voluto — offrire maggiori opportunità di lavoro — e non supera quindi il test della congruità rispetto al fine costituzionale perseguibile, con conseguente lesione delle attribuzioni regionali.

La incongruenza rispetto al fine dichiarato si rivela anche in altri aspetti della disciplina.

Posto che, come ora illustrato, la totale assenza di regole, ed il conseguente divieto di una regolamentazione regionale, appare in se stessa controproducente ed illegittima, un ulteriore effetto distorsivo è prodotto dalla limitazione della «liberalizzazione» ai soli comuni turistici e alle città d'arte: la norma finisce così con il recare vantaggio a taluni operatori rispetto ad altri, attivi su territori finitimi. Con ciò, non si vuole certo sostenere che non si possano avere ragionevoli differenziazioni negli orari degli esercizi, anche su base territoriale, finalizzate alla cura di interessi pubblici meritevoli; ma simili differenziazioni non si possono giustificare — da parte dello Stato — con l'appello alla tutela della concorrenza e all'«uniforme funzionamento del mercato», ma vanno invece attentamente calibrate nelle sedi regionali e locali, tenendo presenti tutti i numerosi interessi pubblici e privati in gioco.

Tra l'altro, la norma impugnata consente agli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande di operare senza «il rispetto degli orari di apertura e di chiusura». Ora, tutte le discipline del commercio hanno sempre previsto l'obbligo di aperture minime, nell'interesse pubblico e a tutela dei consumatori. A seguito della novella, anche questo obbligo viene meno, e ciò non giova affatto alla «tutela della concorrenza» dato che consente all'esercizio di limitarsi ad aprire nelle fasce orarie ritenute più redditizie, lasciando i consumatori privi di reali alternative nelle rimanenti fasce, durante le quali altri operatori potrebbero non avere concorrenti effettivi. Inoltre, è evidente che l'assenza di un orario certo è un ostacolo al commercio, privando gli utenti di ogni ragionevole certezza di trovare aperto il negozio del quale hanno bisogno.

In definitiva, il richiamo alla concorrenza e alle pari opportunità altro non sono che clausole di stile, prive di un contenuto sostanziale.



Giova ricordare, a tale proposito, la sentenza n. 278 del 2010, con cui codesta ecc.ma Corte costituzionale ha annullato come «di dettaglio» la disposizione statale per cui «al fine di garantire migliori condizioni di competitività sul mercato internazionale e dell'offerta di servizi turistici, nelle strutture turistico-ricettive all'aperto, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici».

Ricondotta la norma, in via prevalente, alla materia «governo del territorio», il richiamo di stile alla competitività e alla offerta di servizi non è servito a salvarla dalla dichiarazione di incostituzionalità, per invasione della competenza legislativa regionale.

Altrettanto incongruo appare il richiamo alla lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 Cost. Anche ammettendo che la norma costituzionale possa valere a tutelare i consumatori nei confronti degli imprenditori privati (e la Regione ritiene che così non *sia*), si deve rilevare che la norma impugnata non garantisce affatto livelli minimi ed uniformi di prestazioni.

Per quanto riguarda i giorni di apertura degli esercizi, il comma 6 non impone la apertura domenicale e festiva (o in qualsivoglia altra giornata), ma semplicemente la consente: tutto il contrario della fissazione di un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità al mercato. Per quanto poi riguarda gli orari giornalieri di apertura e di chiusura, la contraddizione con la dichiarata finalità è ancora più evidente: come si è appena sopra rilevato, per effetto della nuova disposizione gli esercizi non sono più tenuti ad alcuna apertura minima.

L'uniformità nell'accesso alle strutture del commercio e della somministrazione è poi comunque esclusa dal carattere territorialmente limitato della «liberalizzazione». Inoltre, proprio la liberalizzazione è in se stessa un ostacolo alla uniformità dell'accesso, dato che il suo risultato è la creazione di una situazioni in cui non vi è più garanzia di trovare ugualmente aperti i diversi esercizi.

Del resto, e conclusivamente, che il comma 6 dell'articolo 35 non sia di per sé idoneo a conseguire gli obiettivi dichiarati è in qualche modo confessato dal medesimo legislatore statale, che ha introdotto la misura «in via sperimentale». Si noti: non «transitoria», ma «sperimentale». Non sembra un titolo sufficiente per procedere all'esproprio delle competenze regionali. Se una sperimentazione è opportuna, essa non può essere decisa altro che a livello locale, tenendo conto delle particolarità dei territori e delle reti commerciali e distributive. Il legislatore statale avrebbe eventualmente potuto favorire la sperimentazione, suggerendola e ad esempio istituendo un meccanismo nazionale per valutarne gli effetti: imporre la «sperimentazione» a tutte le Regioni, privandole di ogni capacità di disciplina, sembra invece costituire semplicemente una plateale invasione di ciò che la Costituzione riserva ad esse ed alle comunità locali.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impuginate, nei termini sopra esposti.

Padova-Roma, 12 settembre 2011

Prof. avv. FALCON – avv. MANZI

Allegati:

- 1) Deliberazione della Giunta Regionale n. 1056 del 9 settembre 2011.
- 2) Procura speciale n. rep 14438 del 12 settembre 2011.



N. 100

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011
(della Regione Veneto)*

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Introduzione di misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle prestazioni ambulatoriali specialistiche (c.d. ticket) aggiuntive rispetto a quelle eventualmente già disposte dalle regioni, ovvero introduzione di possibili misure regionali alternative ed equipollenti - Lamentata alterazione degli equilibri già definiti con il Patto per la salute e i criteri di riparto delle risorse del Fondo sanitario nazionale tra le Regioni, imposizione alle Regioni c.d. virtuose di un sovrapprezzo a vantaggio delle Regioni che non hanno raggiunto gli obiettivi di pareggio di bilancio, penalizzazione del servizio sanitario pubblico a vantaggio del mercato privato, introduzione di disciplina di dettaglio in ambiti regionali, nonché mancanza di una previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale nelle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, violazione dell'autonomia finanziaria regionale, lesione del diritto alla salute, violazione dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, di leale collaborazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 17, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118, 119 e 120.

Ricorso della Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale dott. Luca Zaia, autorizzato a proporre giudizio con deliberazione della Giunta regionale 3 agosto 2011, n. 1371, poi integrata con D.P.G.R. 8 agosto 2011, n. 152 e D.G.R. di ratifica del 30 agosto 2011, n. 1383 (all. 1-2-3), rappresentata e difesa, per procura speciale a margine del presente atto, dagli avv.ti prof. Bruno Barel del Foro di Treviso (C.F. BRLBRN52D19M089Z), Ezio Zanon, Coordinatore dell'Avvocatura regionale (C.F. ZNNZEI57L07B563K), Daniela Palumbo, della Direzione regionale Affari Legislativi (C.F. PLMDNL57D69A266Q) e Andrea Manzi del Foro di Roma (C.F. MNZNDR64T26I804V), con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata andreamanzi@ordineavvocatiroma.org);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

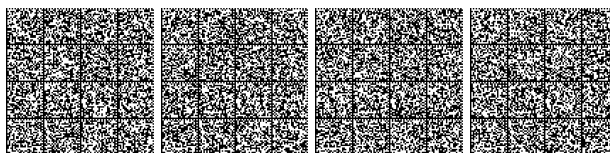
per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, 118, 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione

dell'art. 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 164 del 16 luglio 2011, nella parte in cui rende applicabili, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 796, lettera p), primo periodo, e lettera p-bis), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 — quest'ultima come integrata quanto alla lettera p-bis) dall'art. 6-*quater* del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione — e la cessazione dell'efficacia delle disposizioni di cui all'articolo 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

FATTO

La Regione Veneto partecipa al riparto delle risorse finanziarie del Fondo sanitario statale per l'anno 2011 con una quota pari all'8,10%, secondo l'Intesa — ai sensi dell'art. 115, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 — sulla proposta del Ministro della Salute di deliberazione del CIPE concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2011 (all. 4).

Con "Il nuovo patto per la salute per gli anni 2010-2012", condiviso nell'Intesa raggiunta il 3 dicembre 2009 tra lo Stato e le Regioni e Province autonome, il Governo si era impegnato a fornire risorse aggiuntive per il biennio 2011-2012 per 834 milioni di euro annui (all. 5).



Con la “Legge di stabilità” n. 220 del 2010 le risorse finanziarie previste per l’anno 2011 sono state messe a disposizione delle Regioni limitatamente alla quota-parte relativa ai primi cinque mesi dell’anno, pari a 347,5 milioni di euro (5/12 di 834 milioni di euro). Non sono stati messi a disposizione delle Regioni, invece, i restanti 487,5 milioni di euro, previsti per la copertura finanziaria degli altri 7 mesi dell’anno, nonostante che le Regioni avessero già predisposto i programmi sanitari e assunto i correlativi impegni di spesa commisurati alle risorse predefinite.

Su questa differenza di 487,5 milioni di euro per l’anno 2011, e sull’intero importo di 834 milioni di euro per l’anno 2012, è intervenuta la “Legge di stabilizzazione finanziaria” n. 111 del 2011, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.

Essa tuttavia ha finanziato il Fondo sanitario nazionale, e messo così a disposizione delle Regioni, soltanto l’importo di 105 milioni di euro, corrispondente alla quota-parte dell’importo annuo pattuito per il periodo 1 giugno 2011-17 luglio 2011.

Restava scoperto, per il periodo dal 17 luglio 2011 al 31 dicembre 2011, il fabbisogno di euro 381,5 milioni (quota-parte del fabbisogno annuo di euro 834 milioni).

Per coprire tale fabbisogno finanziario delle Regioni, l’art. 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha disposto l’applicazione, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (17 luglio 2011), delle disposizioni di cui all’articolo 1, comma 796, lettere *p*) e *p-bis*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 — quest’ultima come integrata quanto alla lettera *p-bis*) dall’art. 6-*quater* del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione — e la cessazione dell’efficacia delle disposizioni di cui all’articolo 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il decreto-legge del luglio 2011 ha così abrogato quella disposizione che — analogamente a quanto era ripetutamente avvenuto per gli anni immediatamente precedenti, mediante altri interventi legislativi — aveva “abolito” per gli anni 2009, 2010 e 2011 l’imposizione agli assistiti non esenti di una “quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale”, introdotta dall’art. 1, comma 796, lettera *p*), primo periodo, 1. n. 296 del 2006, ed ha reso così applicabili immediatamente le disposizioni che l’avevano istituita, precisamente quelle poste dal richiamato art. 1, comma 796, lettere *p*) e *p-bis*), 1. n. 296 del 2006.

Le disposizioni rese applicabili dal decreto-legge a decorrere dal 17 luglio 2011 sono tratte dal comma 796 che può essere utile riprodurre nella sua interezza:

“Per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione:

p) a decorrere dal 1° gennaio 2007, per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale gli assistiti non esentati dalla quota di partecipazione al costo sono tenuti al pagamento di una quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro. Per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero, la cui condizione è stata codificata come codice bianco, ad eccezione di quelli afferenti al pronto soccorso a seguito di traumatismi ed avvelenamenti acuti, gli assistiti non esenti sono tenuti al pagamento di una quota fissa pari a 25 euro. La quota fissa per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso non è, comunque, dovuta dagli assistiti non esenti di età inferiore a 14 anni. Sono fatte salve le disposizioni eventualmente assunte dalle regioni che, per l’accesso al pronto soccorso ospedaliero, pongono a carico degli assistiti oneri più elevati;

p-bis) per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di cui al primo periodo della lettera *p*), fermo restando l’importo di manovra pari a 811 milioni di euro per l’anno 2007, 834 milioni di euro per l’anno 2008 e 834 milioni di euro per l’anno 2009, le regioni, sulla base della stima degli effetti della complessiva manovra nelle singole regioni, definita dal Ministero della salute di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, anziché applicare la quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro, possono alternativamente:

1) adottare altre misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, la cui entrata in vigore nella regione interessata è subordinata alla certificazione del loro effetto di equivalenza per il mantenimento dell’equilibrio economico-finanziario e per il controllo dell’appropriatezza, da parte del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all’articolo 12 dell’intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005;

2) stipulare con il Ministero della salute e il Ministero dell’economia e delle finanze un accordo per la definizione di altre misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, equivalenti sotto il profilo del mantenimento dell’equilibrio economico-finanziario e del controllo dell’appropriatezza. Le misure individuate dall’ac-



cordo si applicano, nella regione interessata, a decorrere dal giorno successivo alla data di sottoscrizione dell'accordo medesimo.".

Il presente ricorso investe specificamente la disposizione del primo periodo della lettera *p*) riportata sopra, che impone *ex se*, immediatamente e automaticamente, il pagamento di una quota fissa per ricetta di 10 euro da parte degli assistiti non esenti e le correlate disposizioni della lettera *p-bis*) che prefigurano possibili misure regionali alternative ed equipollenti.

La Regione Veneto è stata costretta a dare attuazione alla misura statale senza avere il tempo di elaborare e negoziare col Ministero della Salute eventuali misure alternative.

Ha perciò dovuto immediatamente condizionare l'erogazione di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale agli assistiti non esenti, al previo pagamento di una quota fissa su ogni ricetta pari a 10 euro.

Tale ticket si è cumulato così al ticket già vigente e applicato, gravante sugli assistiti non esenti, anch'esso a titolo di compartecipazione al costo, con l'effetto economico di imporre una complessiva quota di compartecipazione al costo che per molte prestazioni di base finisce con l'essere superiore all'intero costo di produzione della prestazione specialistica erogata a carico del Servizio sanitario nazionale.

I mezzi di informazione hanno immediatamente segnalato l'anomalia della situazione così creata: per molte prestazioni di assistenza ambulatoriale specialistica la quota di compartecipazione richiesta dalla sanità pubblica è ora superiore al costo di mercato della stessa prestazione erogata dalla sanità privata (all. 7).

Il risultato è che un notevole flusso di assistiti non esenti non si rivolge più alla sanità pubblica ma ricorre alla sanità privata, in quanto meno onerosa.

Ciò non comporta solamente il mancato introito da parte della sanità pubblica del ticket imposto ora dallo Stato. Comporta anche il mancato introito da parte della Regione Veneto del ticket già precedentemente richiesto secondo la normativa vigente sulla compartecipazione al costo, ossia una perdita economica netta per il servizio sanitario veneto, in contraddizione col proposito di conseguire l'equilibrio finanziario, già perseguito pur tra molte difficoltà prima dell'adozione della misura statale.

Apparentemente, la misura statale lascia spazio alle Regioni per la ricerca di rimedi alternativi.

La disposizione dell'art. 1, comma 796, lettera *p-bis*), l. n. 296 del 2006 consente infatti alle Regioni di adottare misure alternative "di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie" purché abbiano effetto equivalente "per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e per il controllo dell'appropriatezza", dovendo restare fermo "l'importo di manovra" (*cf.*: lettera *p-bis*, primo periodo).

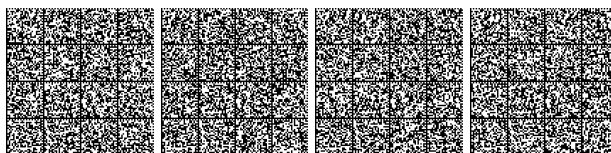
L'adozione delle misure alternative è subordinata o alla "certificazione del loro effetto di equivalenza" da parte del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti, di cui all'articolo 12 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005" (punto 1 della lettera *p-bis*), o ad un accordo col Ministero della salute e il Ministero dell'economia (punto 2 della lettera *p-bis*).

È di immediata evidenza che la disciplina delle eventuali misure alternative esclude che esse possano essere realmente alternative fin dalla data di entrata in vigore (17 luglio 2011) della misura statale istitutiva del ticket fisso su ricetta.

È parimenti evidente che l'adozione da parte regionale di eventuali misure alternative è subordinata e condizionata al previo consenso dello Stato. Tale consenso è correlato alla previa certificazione dell'effetto di equivalenza tra i due tipi di misura.

Il Ministero della Salute con decreto dirigenziale 26 luglio 2011 reg. n. 250 (all. 6) ha provveduto — unilateralmente — alla "definizione della stima degli effetti, nelle singole regioni, della complessiva manovra connessa all'applicazione della quota fissa per ricetta pari a 10 euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale..", esenti esclusi, affidandola ad un documento tecnico istruttorio allegato al decreto stesso. Ai fini della certificazione dell'effetto di equivalenza, nella tabella 3 allegata al decreto sono riportati "nella colonna (a) gli importi di manovra da garantire, da parte delle singole regioni, per un importo complessivo nazionale pari a 381.500.000 euro, per il periodo 18 luglio 2011 - 31 dicembre 2011" e "nella colonna (b) gli importi di manovra da garantire annualmente, da parte delle singole regioni, per un importo complessivo nazionale pari a 834.000.000 euro, a decorrere dall'anno 2012".

Si riconosce, dunque, che le misure devono ottenere risultati equivalenti al mancato trasferimento statale. Tuttavia, secondo il metodo di analisi e di calcolo ministeriale — affidato a criteri presuntivi, in assenza di dati certi sul numero delle prestazioni specialistiche ambulatoriali rese nel passato da ciascuna regione, volendosi includere anche le prestazioni non documentate da apposita ricetta per ragioni varie (accesso diretto, prestazioni specialistiche endoscopiche ecc.) — l'importo complessivo che ciascuna Regione deve reperire è sensibilmente diverso dall'importo del (la quota parte di) trasferimento statale venuto meno.



Secondo il decreto e la tabella ministeriali, l'ammontare delle entrate che devono essere garantite dalla Regione Veneto, in un modo o nell'altro, è di 100.765.398 euro annui.

Si tratta di un importo molto superiore a quello del mancato introito regionale per il trasferimento di risorse statali venuto meno (8,10% su 834 milioni di euro annui = 67.589.978 euro).

Accade così che la Regione Veneto si vede costretta a chiedere ai propri assistiti non esenti un contributo ben superiore a quello necessario per compensare le minori entrate da trasferimento statale, e addirittura in non pochi casi superiore ai costi di mercato delle prestazioni sanitarie richieste.

Taluno potrebbe — invero, generosamente — ipotizzare che in questo modo lo Stato abbia inteso assicurare alle Regioni una maggiore disponibilità di risorse per potenziare il servizio sanitario; ma sarebbe smentito dalla constatazione che la tabella ministeriale richiamata ha come presupposto esplicito il conseguimento da parte delle Regioni di entrate per complessivi 834.000.000 euro annui, equivalenti all'importo del trasferimento statale venuto meno.

Se dunque non varia l'entità complessiva delle risorse da reperire, e varia invece — in pesante incremento — la quota che il Veneto deve reperire rispetto alla quota di trasferimento venuta meno, non può che variare in meno la quota a carico di altre Regioni.

In effetti, a cambiare sono proprio le quote regionali dell'importo complessivo venuto meno rispetto alle quote regionali poste ora a carico di ciascuna Regione.

Dalla tabella allegata al decreto citato si traggono indicazioni significative.

Per esempio, la Regione Campania, a fronte di minori trasferimenti pari ad euro 77.868.321, è chiamata ora a recuperare — mediante ticket sulle ricette o misure alternative — 22.754.606 euro: con una differenza in meno pari al 70,78%.

Così accade anche per molte altre Regioni, già note per il costante deficit finanziario nella gestione del servizio sanitario regionale.

In sostanza, lo Stato con la normativa impugnata — come è reso palese dalla sua concreta applicazione mediante il decreto dirigenziale citato — non ha affatto imposto a ciascuna Regione di farsi carico della minore entrata col chiedere una compartecipazione di costo agli assistiti dal servizio sanitario regionale; ha invece redistribuito i costi delle minori entrate con un criterio del tutto diverso da quello fino ad allora condiviso ed applicato, tale da riversare sulle regioni cosiddette virtuose i costi della risorse finanziarie da confermare ad altre regioni non propriamente virtuose.

Il criterio utilizzato — in apparenza, neutrale — è quello di un identico ticket su ricetta in tutto il territorio nazionale.

A ben vedere, però, tale criterio è tutt'altro che neutrale. Esso, infatti, tradisce le sue stesse premesse, in quanto non pone rimedio, regione per regione, alle minori entrate da trasferimento statale, bensì altera gli equilibri esistenti e condivisi e impone una nuova redistribuzione degli oneri, senza neppure ricercare previamente un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Quel criterio non è neutrale neppure nella prospettiva dell'uguaglianza fra cittadini. Nelle Regioni che, come il Veneto, hanno già raggiunto un sostanziale equilibrio finanziario del servizio sanitario regionale, avendo già chiesto agli assistiti una pesante compartecipazione ai costi, si determina una situazione paradossale, per cui per molte prestazioni gli assistiti sono chiamati a versare un corrispettivo superiore all'intero costo di mercato delle prestazioni ottenute.

Il ticket imposto dallo Stato perde così la sua stessa natura di "quota di compartecipazione ai costi" e diviene in realtà una imposta calata su coloro — e soltanto su coloro — che chiedono prestazioni ambulatoriali specialistiche al servizio sanitario nazionale.

Essi in molti casi finiscono ora col pagare un sovrapprezzo, che va a finanziare il servizio sanitario regionale di altre Regioni: soprattutto di quelle che non hanno raggiunto gli obiettivi di pareggio di bilancio conseguiti invece nel Veneto.

Ognuno vede e intende che la parità di trattamento fra assistiti implica anzitutto che essi compartecipino ai costi effettivi, e non oltre; e che essi, nell'esercizio del loro diritto alla salute, non siano chiamati personalmente a finanziare nel suo insieme il sistema sanitario nazionale e in particolare a finanziare quello delle regioni non propriamente virtuose. Se solidarietà ci deve essere, il principio di uguaglianza esige che soccorra il principio generale di capacità contributiva.

D'altra parte, è chiaro a tutti che la misura imposta dal legislatore statale, lungi dall'essere neutrale, riversa sugli assistiti non esenti anche i costi riferibili agli assistiti esenti; e riversa sulle regioni con un basso numero di assistiti esenti i costi per le risorse non reperite in loco da altre regioni ad elevatissimo numero di esenti.



Accade infatti che la percentuale degli assistiti esenti vari enormemente da Regione a Regione, per motivi che poco hanno a che vedere con la condizione economica effettiva di ciascuno, e molto a che vedere con l'effettività dei controlli sul soddisfacimento dei requisiti per fruire dell'esenzione.

La misura imposta dallo Stato, nella sua natura e nei suoi effetti economici, produce dunque, in primo luogo, disuguaglianza, violando il patto sociale che lega le comunità per cui, in assenza di solidarismo, l'imposizione avviene per ambiti territoriali e non in modo uniforme sul territorio nazionale. In secondo luogo, opera con un effetto irrazionale in danno allo stesso obiettivo dichiaratamente perseguito, allorché dirotta flussi di utenti verso la sanità privata, come sta accadendo nel Veneto, minando lo stesso equilibrio finanziario complessivo già faticosamente raggiunto dalla Regione e inseguito dalla norma statale.

È incomprensibile per tutta la comunità regionale che i pesanti sacrifici già sostenuti — con chiusure di ospedali, riduzioni di personale, gestione centralizzata degli acquisti, imposizione di ticket sulle prestazioni, rigoroso controllo degli esenti ecc. — per raggiungere l'equilibrio finanziario finiscano ora col rappresentare un titolo di demerito, e che gli assistiti non esenti debbano subire veri e propri balzelli eccedenti il costo di mercato delle prestazioni al solo e non dichiarato fine di trasferire risorse ad altre regioni meno virtuose; un ulteriore sacrificio che appare ed è nella sostanza — non già una tassa correlata alla fruizione di un servizio pubblico ed ai suoi costi reali, bensì — un'imposta calata su una circoscritta categoria di persone, quella degli assistiti non esenti che abbisognino di prestazioni ambulatoriali specialistiche. Essi soli, fra i contribuenti italiani, dovrebbero surrogarsi allo Stato e fornire risorse, in alternativa allo Stato, a talune regioni italiane.

L'intervento statale censurato si pone così in netta contraddizione con gli obiettivi specifici di risanamento della finanza pubblica, di razionalizzazione del servizio sanitario, di buon andamento dell'amministrazione, di efficacia ed efficienza della azione amministrativa, che trovano albergo nell'art. 97 della Costituzione.

DIRITTO

1. Passando ora a puntualizzare le censure che la Regione Veneto muove alla disciplina statale riportata in epigrafe, occorre precisare preliminarmente che esse si riflettono tutte, direttamente o indirettamente, sulla sfera di competenza attribuita alla Regione stessa dalla Costituzione, presidiata anche dal principio di leale collaborazione, e che pertanto sono ammissibili anche nella prospettiva della severa giurisprudenza costituzionale relativa ai limiti insiti nel presente tipo di giudizio.

Si segnala, poi, che dalla declaratoria di incostituzionalità la Regione Veneto ritrarrebbe utilità diretta ed immediata, per le ragioni già anticipate nella premessa in fatto.

Si osserva, infine, che questo ricorso non trova un limite, né formale né sostanziale, nella sentenza n. 203 del 2008 con la quale codesta Corte ha ritenuto non fondato un ricorso proposto dalla Regione del Veneto contro l'art. 1, comma 796, lettera *p*) e lettera *p-bis*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Infatti, dal punto di vista formale il presente ricorso investe anzitutto l'art. 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", sul quale trova base giuridica l'applicabilità attuale delle disposizioni tratte dalla legge n. 296 del 2006, cui esso rinvia.

Dal punto di vista sostanziale, poi, il suddetto decreto-legge n. 98 del 2011 rinvia ad una parte soltanto dell'art. 1, comma 796, lettera *p*) e lettera *p-bis*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, estrapolando dal loro naturale contesto alcune disposizioni, che vengono rese applicabili ai diversi fini e nel diverso contesto normativo rappresentato dal decreto-legge del luglio 2011, non più come generiche misure di finanza pubblica bensì come dettagliate misure surrogatorie conseguenti alla soppressione di un ben definito finanziamento statale, previsto dal Patto per la salute per il 2011-2012.

Per di più, i profili di illegittimità costituzionale qui di seguito prospettati non coincidono totalmente con quelli prospettati nel precedente ricorso, per quanto riferiti alle medesime disposizioni costituzionali.

2. Le disposizioni impugnate ledono anzitutto il principio di leale collaborazione, sotteso agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

Le disposizioni rese ora applicabili — art. 1, comma 796, lettera *p*) e *p-bis*), l. n. 296 del 2006 — trovavano in origine la loro ragion d'essere nella finalità complessiva dell'intero comma 796 di realizzare gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo d'intesa tra Governo, Regioni e Province autonome per



un Patto nazionale sulla salute, condiviso dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 28 settembre 2006, cui aveva fatto seguito l'intesa di cui al Provvedimento 5 ottobre 2006, n. 2648.

Ora invece esse interagiscono con la finalità ed il contenuto propri della norma di rinvio contenuta nel decreto-legge del luglio 2011, diretta (non ad adottare generiche misure di sostegno della finanza pubblica bensì) a sostituire il finanziamento statale previsto dal Patto sulla salute condiviso da Stato e Regioni con equivalenti risorse, da reperirsi a cura di ciascuna Regione mediante compartecipazione ai costi — ticket fisso su ricetta — da parte degli assistiti beneficiari delle prestazioni.

In questo differente contesto, a maggior ragione la misura statale, vertendo certamente in ambiti di competenza legislativa concorrente delle Regioni e di piena autonomia finanziaria delle stesse, avrebbe dovuto essere preceduta dalla ricerca di un'intesa fra Stato e Regioni, tanto più in ragione dello scostamento macroscopico dai contenuti del Patto per la salute e dai correlati criteri di riparto delle risorse del Fondo sanitario nazionale tra le Regioni.

Anche nella sentenza n. 203 del 2008 codesta Corte ha ritenuto di dover porre l'accento sulla "esclusione di una determinazione unilaterale dello Stato delle misure di contenimento della spesa sanitaria" (punto 6.3) e sul fatto che "la scelta di un sistema o di un altro appartiene all'indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle Regioni" (punto 7).

Se è indubbio che l'autonomia regionale "può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa" (sentenza n. 193 del 2007), è parimenti indubbio che "la stessa offerta 'minimale' di servizi sanitari non può essere unilateralmente imposta dallo Stato, ma deve essere concordata per alcuni aspetti con le Regioni" (sentenza n. 203 del 2008), con la conseguenza che "sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni stesse" (sentenza n. 98 del 2007).

3. Le argomentazioni svolte al punto precedente giovano anche a palesare ulteriori e distinti profili di illegittimità delle disposizioni impugnate, per contrasto con il sistema di riparto di competenze legislative delineato dall'art. 117 della Costituzione, con il correlato esercizio di funzioni amministrative voluto dall'articolo 118 della Costituzione, come pure con l'autonomia finanziaria delle Regioni salvaguardata dall'art. 119 della Costituzione.

Sia la "tutela della salute" che il "coordinamento delle finanze" sono di competenza legislativa concorrente delle Regioni. Pertanto "spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla competenza dello Stato" (art. 117, comma 4).

L'aver determinato, per di più in una quota fissa di 10 euro, il corrispettivo dovuto dai cittadini assistiti non esenti per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale non può certo dirsi principio fondamentale, bensì rappresenta una disciplina di dettaglio, come tale incostituzionale.

Lungi dal limitarsi a fissare l'obiettivo da raggiungere l'importo della manovra, il legislatore statale ha anche scelto ed imposto i mezzi con i quali realizzarlo.

Si ha così allo stesso tempo, un'indebita interferenza nella gestione più propriamente organizzativa della sanità da parte delle Regioni, ossia nell'esercizio in concreto delle funzioni amministrative che l'art. 118 della Costituzione vuole distribuite tra i diversi enti territoriali "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza", e quindi, per una parte relevantissima, alle Regioni.

Inoltre, la misura statale configura una compressione sproporzionata ed ingiustificata dell'autonomia finanziaria delle Regioni, relativamente al reperimento di risorse da destinare alla tutela della salute e quindi alla gestione del servizio sanitario, secondo le ampie competenze legislative ed amministrative regionali, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione.

L'esito estremo — che ci è parso non eccessivo definire autolesionistico — della misura statale nel Veneto è l'opposto di quello atteso, in quanto peggiora l'equilibrio finanziario faticosamente raggiunto, rendendo non più competitivo il sistema sanitario pubblico con quello privato, e dirotta flussi importanti di utenti verso la più conveniente sanità privata, senza peraltro che ciò permetta una significativa riduzione dei costi di struttura.

La misura di dettaglio imposta alle Regioni è del tutto irragionevole, in quanto non consente alle Regioni di graduare la partecipazione alla spesa pubblica sanitaria in rapporto ai costi effettivamente sostenuti per ciascuna delle prestazioni, pregiudicando così tanto l'autonomia amministrativa quanto quella finanziaria.

L'impostazione della norma statale censurata confligge dunque apertamente con l'art. 119 della Costituzione, ove al comma 2 si prevede, tra l'altro, che le Regioni, al pari degli enti locali, possano disporre di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, e, al comma 4, che le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti — quelle derivanti da tributi ed entrate proprie, quelle definite come "autonome" e le "compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al territorio" — siano destinate a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".



Dispone poi il comma 3 che le differenziazioni di capacità fiscale per abitante riferite a singoli territori siano invece coperte da un fondo perequativo, formato con legge dello Stato e senza vincoli di destinazione.

Nel caso di specie, si assiste ad una elusione, e violazione, dell'impianto stesso dell'art. 119 della Costituzione, perché, lungi dal formare un fondo perequativo destinato al soddisfacimento delle carenze finanziarie di territori aventi minore potenzialità fiscale, lo Stato a mezzo del ticket sanitario ha imposto un onere che va ben oltre l'obiettivo di finanziare il bilancio nazionale tendendo al pareggio. La misura statale si risolve, nel Veneto, in una imposta superflua e quindi indebita.

Se ne può cogliere meglio la reale finalità associandola ai contenuti del decreto ministeriale del 27.7.2011, già richiamato, il quale mette in evidenza l'intento di svolgere una surrettizia azione perequativa, in contrasto con la citata disposizione costituzionale e in assenza di qualunque forma di previa concertazione fra Stato e Regioni.

La previsione di un ticket predeterminato nella misura fissa a 10 euro a prestazione non serve, dunque, a garantire in via sostitutiva il mancato trasferimento della quota di finanziamento dell'8,2% del Fondo sanitario soppresso con la manovra di bilancio di luglio, bensì a determinare, sulla base del presunto volume di attività erogata dal servizio sanitario regionale, un attivo di bilancio da destinare altrove: in violazione dell'esigenza che le misure perequative siano definite da una norma di legge, a' sensi del comma 3 dell'articolo 97 della Costituzione.

Infine, resta da osservare che la misura statale in quanto strutturata e configurata in modo così rigido da sfuggire in molti casi alla stessa qualificazione di "quota di compartecipazione ai costi", finisce col penalizzare ingiustamente chi debba avvalersi del servizio sanitario pubblico a tutela del proprio diritto fondamentale alla salute, in palese violazione anche dell'articolo 32 della Costituzione.

4. L'irrazionalità dell'intervento statale determina altresì un contrasto col principio di buon andamento dell'amministrazione, in violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

La misura statale comporta fra l'altro che l'organizzazione attuale del servizio sanitario della Regione Veneto debba essere urgentemente rivisitata per formalizzare e sottoporre a ticket una serie di prestazioni finora rese senza formale predisposizione di documentazione assimilabile alla ricetta, come gli accessi diretti ai servizi pediatrici, le prestazioni specialistiche ambulatoriali ad accesso interno, ecc.

Per converso, lo Stato non ha ritenuto di affiancare la norma statale di dettaglio sul ticket sanitario fisso con adeguate forme di monitoraggio, controllo e sanzione, a presidio dell'area degli assistiti "esonerati" da ogni onere, con la conseguenza che il mezzo utilizzato premia le regioni non virtuose rispetto alle altre, in palese conflitto con ogni regola essenziale di efficienza, economicità e responsabilità amministrativa.

5. La giurisprudenza di codesta Corte mostra grande attenzione, anche in questa specifica materia, per il principio di uguaglianza e afferma l'esigenza che siano adottate misure allo stesso tempo efficaci per il contenimento della spesa sanitaria e idonee a garantire a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza.

In questo senso, si è ravvisata nella previsione di un ticket fisso a ricetta una delle possibili forme per realizzare ambedue gli obiettivi, e su questo presupposto si è ritenuta la sua conformità a Costituzione, anche sotto il profilo della competenza esclusiva dello Stato in materia (cfr: sentenza n. 203 del 2008, punto 7).

Quella valutazione, tuttavia, è stata espressa in un contesto del tutto diverso rispetto al presente giudizio. L'istituzione del ticket fisso per ricetta da parte della legge n. 296 del 2006 rispondeva a esigenze generali di finanza pubblica e tendeva a onerare di una quota di compartecipazione ai costi in ugual misura tutti i beneficiari di prestazioni specialistiche ambulatoriali, esenti esclusi.

L'art. 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, riprende quella specifica misura di dettaglio per porre rimedio — nella misura strettamente necessaria — a un deficit di finanziamento statale alle Regioni e risponde perciò al più puntuale e limitato obiettivo di permettere alle Regioni di reperire altrimenti 834 milioni di euro all'anno.

Il mezzo scelto risulta però inadeguato all'obiettivo e irragionevolmente discriminatorio: non è funzionale a consentire a ciascuna Regione di colmare il proprio deficit pro-quota; va oltre la finalità essenziale di rappresentare una compartecipazione al costo della prestazione ottenuta, diventando in molti casi un'imposta addizionale; pone a carico dei soli individui non esenti che siano bisognosi di prestazioni ambulatoriali specialistiche un carico fiscale destinato a colmare lacune del sistema sanitario nazionale del suo insieme; riversa i costi sugli assistiti non esenti, su base regionale, assumendo a postulato — non verificato e notoriamente insussistente — che operino medesimi criteri e controlli per individuare gli assistiti esenti.



In questo modo, viene in realtà leso il principio costituzionale di uguaglianza, che è salvaguardato nella sua sostanza dall'effettiva adeguatezza ed appropriatezza — ossia proporzionalità, come si esprime la giurisprudenza europea — delle misure adottate rispetto agli obiettivi perseguiti, dalla razionalità ed equilibrio che animano la regola giuridica.

La definizione dei livelli essenziali di assistenza non può prescindere dalla garanzia dell'eguaglianza sostanziale dei criteri di accesso e di esonero e di controllo, tanto meno dalla uguaglianza nella responsabilità di dividerne i costi, sia da parte delle regioni che degli utenti del servizio.

La stessa solidarietà assume dignità di valore costituzionale quando abbia radici nell'uguaglianza. Non sembra trovare giustificazione nella solidarietà, in quanto non si coniughi con l'uguaglianza, una misura come quella introdotta dalle disposizioni statali impugnate, che impone ad alcuni soggetti — assistiti non esenti — di farsi carico di prelievi forzosi, ultronei rispetto al costo delle prestazioni sanitarie richieste e ricevute, concepiti strutturalmente per finanziare i costi sanitari di altre regioni non propriamente virtuose e in particolare per compensare le mancate compartecipazioni da parte di un altissimo numero di assistiti non esenti. 6. Le censure fin qui sollevate investono anzitutto la norma posta dal primo periodo della lettera p) del comma 796 citato, ma si riverberano anche sulle disposizioni che seguono alla lettera p-bis).

Si è già osservato come l'alternativa ivi prefigurata sia più apparente che reale: non solo perché essa è comunque impraticabile in termini di vera e propria alternativa *ab initio*, fin dall'entrata in vigore della legge, ma anche perché il procedimento previsto per la verifica di equivalenza delle eventuali misure alternative non rispetta il principio di leale collaborazione e finisce col subordinare l'autonomia regionale alle scelte dell'Amministrazione centrale dello Stato, com'è avvenuto col decreto dirigenziale del Ministero della Sanità richiamato nella premessa in fatto.

Va aggiunto, da ultimo, che anche le misure alternative virtualmente consentite alle Regioni, in tanto in quanto correlate negli effetti economici a quelli perseguiti con la misura del ticket fisso su ricetta, non sfuggono alle medesime censure di legittimità costituzionale, in quanto impongono comunque alla Regione Veneto di prelevare dagli assistiti non esenti importi ingiustificati, di entità eccedente sia il mancato trasferimento statale sia, in molti casi, la totalità dei costi delle prestazioni.

P.Q.M.

Chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale in accoglimento del ricorso voglia dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 164 del 16 luglio 2011, nella parte in cui rende applicabili, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 796, lettera p), primo periodo, e lettera p-bis), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 — quest'ultima come integrata quanto alla lettera p-bis) dall'art. 6-quater del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione — e dispone la cessazione dell'efficacia delle disposizioni di cui all'articolo 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, 118, 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione.

Si allegano:

1-2-3) provvedimenti della Giunta regionale del Veneto di autorizzazione a ricorrere in giudizio con designazione dei difensori

4) Intesa sulla proposta del Ministro della Salute di deliberazione del CIPE concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2011

5) Documento "Il nuovo patto per la salute per gli anni 2010-2012", condiviso nell'Intesa raggiunta il 3 dicembre 2009 tra lo Stato e le Regioni e Province autonome

6) Decreto dirigenziale del Ministero della Salute 26 luglio 2011 reg. n. 250

7) dossier di stampa sull'effetto anticoncorrenziale della misura statale nei rapporti fra sanità pubblica e sanità privata nel Veneto

Venezia - Treviso - Roma, 14 settembre 2011

Avv. Prof. BAREL - Avv. ZANON - Avv. PALUMBO - Avv. MANZI



N. 225

*Ordinanza dell'11 maggio 2011 emessa dalla Corte d'appello di Messina
nel procedimento penale a carico di Sindoni Roberto Vincenzo*

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Lesione del diritto dell'accusato al trattamento più lieve, corollario del principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale affermato dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione art. 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE DI APPELLO

Ha emesso la seguente ordinanza

Vista l'ordinanza n. 22357 emessa alla udienza del 27 maggio 2010, depositata in data 11 giugno 2010, e ordinanza del 17 gennaio 2011, depositata il 27 gennaio 2011 con le quali la Suprema Corte di Cassazione, ha ritenuto non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma terzo, della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di Cassazione;

OSSERVA

La questione di legittimità costituzionale sollevata con la citata ordinanza dalla S.C., è rilevante nel presente giudizio, in quanto, ove dovesse venir meno, a seguito dell'accoglimento della stessa, la richiamata disposizione normativa e, quindi, la doverosità della applicazione dei termini di prescrizione più lunghi (ovverosia di quindici anni), per i procedimenti già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di Cassazione, il reato ascritto all'imputato nel presente procedimento si sarebbe già prescritto in data 6 gennaio 2007, tenuto conto dell'epoca del commesso reato (21 marzo 2005), e pur aggiungendosi al termine di anni sette e mesi sei ulteriori anni quattro, mesi tre e giorni sedici conseguenti ai periodi di sospensione del decorso del termine prescrizione a causa dei rinvii del dibattimento disposti, su istanza o per impedimento del difensore o dell'imputato (Cassazione penale, sez. un., 28 novembre 2001, n. 1021 Cremonese - Cass. pen. 2002, 1308, 2798 - Riv. pen. 2002, 358 - Giur. ir. 2002, 1678 - Giur. it. 2002, 2131) in primo grado (per anni tre e giorni diciassette) e secondo grado (per anni uno, mesi due e giorni ventinove).

Ritiene, altresì, questa Corte che la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di Cassazione, non sia manifestamente infondata, sulla base delle condivisibili argomentazioni svolte, autorevolmente, dal Supremo Collegio, a proposito del contrasto tra l'art. 10, comma 3 della legge n. 251 del 2005 e l'art. 117 Cost. 2.1. e che qui si riportano: «... Con la sentenza n. 393 del 2006 la Corte Costituzionale ha premesso che l'art. 2 c.p., comma 4 deve essere interpretato, ed è stato costantemente interpretato dalla giurisprudenza sia del giudice delle leggi che di quello di legittimità, nel senso che la locuzione "disposizioni più favorevole al reato" si riferisce a tutte quelle norme che apportino modifiche *in melius* alla disciplina di una fattispecie criminosa, ivi comprese quelle che incidono sulla prescrizione del reato, in coerenza con la sua natura sostanziale e con l'effetto che produce, perché "il decorso del tempo non si limita ad estinguere l'azione penale, ma elimina la punibilità in sé e per sé, in quanto costituisce una causa di rinuncia totale dello Stato alla potestà punitiva" (Cass. Sez. 1, 8 maggio 1998, n. 7442). Ha quindi precisato che "il regime giuridico riservato alla *lex mitior*, e segnatamente la sua retroattività, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., comma 2, in quanto la garanzia, costituzionale, prevista dalla citata disposizione, concerne soltanto il divieto di applicazione retroattiva della norma incriminatrice, nonché quella altrimenti più sfavorevole per il reo". Ne ha tratto la conclusione che "eventuali deroghe al principio di retroattività della *lex mitior*, ai sensi dell'art. 3 Cost., possono essere disposte dalla legge ordinaria quando ricorra una sufficiente ragione giustificativa" ed in questa ottica ha rammentato che il principio di retroattività della *lex mitior* è stato sancito sia a livello internazionale



sia a livello comunitario. In primo luogo l'art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, il quale stabilisce che “se, posteriormente alla commissione di un reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, il colpevole deve beneficiarne”, “disposizione alla quale si collega la riserva dell'Italia nel senso dell'applicazione limitata ai procedimenti in corso, e non anche a quelli nei quali sia intervenuta una decisione definitiva». Il ricorrente ha correttamente osservato che già questa norma di carattere internazionale, se parametrata non all'art. 3 Cost. ma all'art. 117 Cost., comma 1, rende non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disciplina transitoria in esame, perché priva l'imputato, il cui processo sia già pendente in appello o in Cassazione, dell'ottemperanza alla regola cogente, imposta dalla norma pattizia («deve beneficiarne») per la quale la *lex mitior* deve essere di immediata applicazione, senza che le deroghe disposte dalla legge ordinaria possano essere giustificate per effetto del bilanciamento con interessi di analogo rilievo. Tale bilanciamento è stato operato dalla sentenza n. 393/2006 sol perché come parametro è stato assunto quello dell'art. 3 Cost. Osserva il Collegio che successive pronunce della Corte Costituzionale, da ultimo la sentenza n. 93 dell'8-12 marzo 2010, hanno affermato in maniera costante che «le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) — integrano, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117 Cost., comma 1, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli “obblighi internazionali” (sentenze n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008)». Ne consegue che «nel caso in cui si profili un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma CEDU, il giudice nazionale comune, deve, quindi, preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica (sentenza n. 239 del 2009) e, ove tale soluzione risulti impercorribile (non potendo egli disapplicare la norma interna contrastante), deve: denunciare la rilevata incompatibilità proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al parametro dianzi indicato». La Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, in seguito al ricorso n. 10249/2003 presentato da Scoppola Franco, con sentenza del 17 settembre 2009 ha imposto allo Stato italiano di porre fine alla violazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione e di assicurare che la pena dell'ergastolo inflitta al ricorrente venisse sostituita con pena non superiore a quella della reclusione di anni trenta. La CEDU è pervenuta alla citata decisione avendo affermato che l'art. 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve. In particolare, per quel che rileva nel presente procedimento, dopo aver rammentata le proprie precedenti pronunce sull'interpretazione dell'art. 7 della Convenzione (par. 103), la Corte europea ha stabilito che la sopravvenienza di norme di carattere internazionale e di pronunce applicative e interpretative di esse imponeva un «approccio dinamico ed evolutivo nell'interpretazione dell'art. 7». Allo scopo richiamava (par. 104) l'art. 491 della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea (c.d. Carta di Nizza), la sentenza 3 maggio 2005 della Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza Berlusconi) e lo stesso art. 2 c.p. italiano. Affermava in conseguenza il principio (par. 109) secondo il quale «l'art. 7 della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività della legge penale più severa, ma anche, implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa» per cui «... se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato». Risulta evidente il «nuovo» significato attribuito all'art. 7 della Convenzione, integrante «norma interposta», in relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 117 Cost. Il Giudice delle leggi con la citata sentenza n. 93 del 2010, richiamando le sue precedenti sentenze n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007, ha spiegato che la Corte Costituzionale, nel procedere allo scrutinio di sua competenza, «resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione — norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale — si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato». Lo scrutinio relativo è sottratto al giudice ordinario. Né esso risulta effettuato con la già citata sentenza n. 393 del 2006, laddove il Giudice delle leggi ha osservato che «il livello di rilevanza dell'interesse preservato dal principio di retroattività della *lex mitior* ... impone di ritenere che il valore da esso tutelato può essere sacrificato da una legge ordinaria solo in favore di interessi di analogo rilievo (quali — a titolo esemplificativo — quelli dell'efficienza del processo, della salvaguardia dei diritti dei soggetti che, in vario modo, sono destinatari della funzione giurisdizionale, e quelli che coinvolgono interessi o esigenze dell'intera collettività nazionale connessi a valore di primario rilievo; cfr: sentenze n. 24 del 2004; n. 10 del 1997, n. 353 e n. 171 del 1996; n. 218 e n. 54 del 1993)». Ciò non tanto perché il parametro di riferimento è stato l'art. 3 Cost. quanto piuttosto perché gli elementi assunti come *tertium comparationis* sono costituiti da «interessi di analogo valore», senza indicazione specifica di «conflitto» con altre norme della Costituzione (ipotesi che la Corte Costituzionale nelle ricordate sentenze definisce «eccezionale» e riserva alla sua competenza, di guisa che



non sembra corretta una valutazione interpretativa, da parte del giudice ordinario, di motivazione non esplicita di altra sentenza della Corte Costituzionale).

Sulla scorta delle superiori considerazioni, autorevolmente sostenute dal Supremo Collegio, accoglie l'eccezione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dell'art. 10, comma terzo, della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di Cassazione, ricorrendone i presupposti della rilevanza nel presente procedimento e della non manifesta infondatezza.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., la legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, 23 e segg. legge 11 marzo 1953 n. 87;

Ritenute la rilevanza nel presente processo e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dell'art. 10, comma terzo, della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di Cassazione;

Sospende il giudizio in corso e i termini di prescrizione e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Messina, 11 maggio 2011

Il Presidente: MANGO

11C0614

N. 226

Ordinanza del 18 maggio 2010 emessa dal Giudice di pace di Roma nel procedimento civile promosso da Castucci Renato contro Axa Assicurazioni s.p.a. e Samich s.r.l.

Responsabilità civile - Risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione - Proponibilità dell'azione giudiziaria - Condizioni - Onere per il danneggiato di inoltrare previamente all'impresa assicuratrice la richiesta risarcitoria stragiudiziale osservando "le modalità ed i contenuti previsti dall'art. 148" del codice delle assicurazioni private - Conseguente improponibilità dell'azione in caso di richiesta priva degli elementi finalizzati alla formulazione della "congrua e motivata offerta" da parte dell'assicuratore - Ininfluenza in senso contrario delle trattative intercorse tra le parti, concluse con la corresponsione di somma ritenuta "non congrua" dal danneggiato e trattenuta a titolo di acconto - Eccesso di delega sotto più profili - Esorbitanza dalla delega per il "riassetto" normativo in materia di assicurazioni, contrasto con i principi posti dal legislatore delegante e dalle direttive comunitarie, inosservanza dell'obbligo di acquisizione del parere del Consiglio di Stato - Violazione dei principi sull'equo processo e sulla effettività della tutela giurisdizionale sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - Inosservanza di vincoli internazionali e comunitari.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 145 [comma 1].
- Costituzione, artt. 76, in relazione agli artt. 1 e 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229 ed alla direttiva 2005/14/CE dell'11 maggio 2005, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6, n. 1, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 [e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848], nonché all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e resa obbligatoria con il Trattato di Lisbona, reso esecutivo dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.



Responsabilità civile - Risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione - Proponibilità dell'azione giudiziaria - Condizioni - Onere per il danneggiato di inoltrare previamente all'impresa assicuratrice la richiesta risarcitoria stragiudiziale osservando "le modalità ed i contenuti previsti dall'art. 148" del codice delle assicurazioni private - Conseguente improponibilità dell'azione in caso di richiesta priva degli elementi finalizzati alla formulazione della "congrua e motivata offerta" da parte dell'assicuratore - Ininfluenza in senso contrario delle trattative intercorse tra le parti, concluse con la corresponsione di somma ritenuta "non congrua" dal danneggiato e trattenuta a titolo di acconto - Violazione del diritto di azione, del diritto di difesa, dei principi del giusto processo e della tutela giurisdizionale effettiva - Effetti negativi-distorsivi sull'applicazione delle ordinarie regole processuali (segnatamente in tema di soccombenza e spese processuali) - Ingiustificata deroga al regime processuale generale, a sfavore dei soggetti danneggiati e dei meno abbienti - Violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Lesione del diritto alla salute e del diritto al risarcimento integrale del danno subito - Ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti danneggiati in rapporto ai diversi regimi di proponibilità delle azioni risarcitorie cui sono legittimati - Ingiustificata disparità di trattamento tra soggetto danneggiato ed impresa di assicurazione legittimata passivamente.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 145, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, commi primo e secondo, 24, commi primo e secondo, 32, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 1, 3 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e resa obbligatoria con il Trattato di Lisbona, reso esecutivo dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

IL GIUDICE DI PACE

L'Ufficio del Giudice di Pace di Roma ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in primo grado iscritta al n. 113575 anno 2008 del R.G.A.C., a seguito di riserva assunta all'udienza del 9 febbraio 2010, con termine per note sino al 01 marzo 2010, vertente tra:

Castucci Renato, elettivamente domiciliato in Roma Via Panaro 17 presso lo studio dell'avv Alessandro Borianni che lo rappresenta e difende per delega a margine del ricorso introduttivo ex art. 3, legge n. 102/2006, attore;

e Axa Assicurazioni S.p.A. in persona del procuratore speciale Fabio Del Pero, elettivamente domiciliata in Roma via B. De Ritis 18 presso lo studio dell'avv. Domenico Di Lisa che la rappresenta e difende come da mandato in calce al ricorso introduttivo, notificato unitamente al decreto di fissazione di udienza e di conversione nel rito ordinario, convenuta;

e Samich Srl in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Via I. Silone 1/A 65020 Rosciano (PE), convenuta contumace.

SOMMARIO

1 - Fatto:

1.1- La fattispecie. 1.2 — La domanda del signor Castucci. 1.3- Le eccezioni di improponibilità sollevate dalla Compagnia di Assicurazioni convenuta in giudizio. 1.4 - Le eccezioni sollevate dalla Compagnia convenuta. Le questioni processuali (preliminari o pregiudiziali di rito).

2 - Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

2.1 - Fondatezza dell'eccezione di improponibilità della domanda, per la violazione degli oneri di contenuto della richiesta stragiudiziale. 2.2- La questione di proponibilità della domanda giudiziale in oggetto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 145 comma primo C.d.A.- art. 148 commi primo e secondo C.d.A.. Infondatezza della seconda eccezione di improponibilità della domanda, sollevata dalla Compagnia convenuta (rinvio al punto 3 della presente ordinanza).- 2. 3 - Conclusioni sulla "rilevanza" della questione di legittimità costituzionale.

3 - Sulla impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata.

La possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione è soltanto parziale (per l'art. 145 comma primo C.d.A., applicabile alla fattispecie in esame), e lascia aperto il dubbio di legittimità costituzionale.



L'interpretazione Costituzionalmente orientata dell'art. 145 comma secondo C.d.A.

4 - Valutazione della non manifesta infondatezza della questione.

4.1 - Vizio nel procedimento di formazione legislativa. Eccesso di delega. Violazione dell'art. 76 Cost. con riferimento agli artt. 1 e 4 della Legge delega n. 229/2003.

Violazione dell'art. 117 comma primo Cost., in relazione all'art. 6 n. 1, e all'art. 13 della CEDU- Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4.11.1950 - e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7.12.2000 e resa obbligatoria con il Trattato di Lisbona, ratificato con legge n. 130/2008 ed entrato in vigore il 01.12.2009.

4.1.1. Violazione dell'art. 76 Cost. con riferimento agli artt. 1 e 4 della Legge delega n. 229/2003. Primo profilo.

4.1.2 - Violazione dell'art. 76 Cost. Secondo profilo. 4.1.3- Terzo profilo. Violazione dell'art. 76 Cost. in relazione ai principi delle direttive europee recepiti dalla legge delega (direttiva 2005/14/CE). 4.1.4 - Violazione dell'art. 117 comma primo Cost.

4.2 - L'innovazione introdotta con l'entrata in vigore dell'art. 145 C.d.A. La *ratio* della legge sull'assicurazione obbligatoria. La *ratio* della "condizione di proponibilità" nella disciplina previgente (art. 22 legge n. 990/1969) e nella riforma del T.U. Codice delle Assicurazioni (d.lgs. n. 209/2005).

4.3 - Violazione del diritto di azione, del diritto di difesa, dei principi del giusto processo e della tutela giurisdizionale effettiva (violazione dell'art. 24 commi primo e secondo Cost., in relazione agli artt. 2 e 32 Cost.; 111 Cost. commi primo, secondo; artt. 2907-- 2697 codice civile; artt. 99- 163-164 codice procedura civile). Violazione degli artt. 24 Cost., 111 Cost., 117 comma primo Cost., dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7.12.2000 e resa obbligatoria con il Trattato di Lisbona, ratificato con legge 130/2008 ed entrato in vigore il 01.12.2009.

Violazione dell'art. 3 commi primo e secondo Cost. in relazione al diritto di azione, al diritto di difesa, ai principi del giusto processo, alla legge processuale.

4.3.1. L'incerto regime giuridico della richiesta stragiudiziale contemplata nell'art. 145 C.d.A. Gli effetti distorsivi sull'applicazione della regola processuale della soccombenza. 4.3.2.- 11 primo ostacolo al diritto di azione. La dilatazione, di fatto, dello "*spatium deliberandi*". La dilatazione dei tempi di accesso alla tutela giurisdizionale effettiva. La proliferazione del contenzioso. 4.3.3 - Ulteriori profili della violazione del diritto di azione, del diritto di difesa, dei principi del giusto processo. Gli effetti "negativi-distorsivi" della disciplina di cui all'art. 145 C.d.A., sull'applicazione delle ordinarie regole processuali, e sulla regola processuale della soccombenza. 4.3.4 - Violazione del principio di eguaglianza. Ingiustificata disparità di trattamento rispetto al regime processuale generale (art. 3 comma primo e secondo Cost., in relazione agli artt. 24 Cost. 111 Cost.).

4.4 - Violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Violazione dell'art. 3 Cost. in relazione al diritto di azione, al diritto di difesa, ai principi del giusto processo, alla legge processuale, alla tutela del diritto alla salute (art. 3 comma primo e secondo Cost., in relazione agli artt. 24 primo e secondo comma Cost.; artt. 2 e 32 Cost.; art. 111 comma primo, secondo Cost. art. 2907 cc; art. 2697 cc.; art. 99 c.p.c.; art. 163-164 c.p.c.). Violazione dell'art. 3 Cost. e dell'art. 117 comma primo Cost., in relazione agli artt. 1, 3, 47 della Carta di Nizza. Violazione del principio di ragionevolezza.

4.4.1 - Identità del bene giuridico leso, costituzionalmente protetto, e pluralità di azioni dirette. 11 diverso regime di proponibilità delle azioni dirette contemplate nel C.d.A., e della stessa azione ex art. 2054 cc. 4.4.2 - Ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento tra soggetti danneggiati, rispettivamente legittimati attivamente alle azioni ex artt. 144 C.d.A., 141 C.d.A., ed alle azioni ex artt. 149 comma sesto C.d.A. e 287 C.d.A. Ingiustificata. disparità di trattamento tra danneggiati, legittimati all'azione ex art. 2054 codice civile. 4.4.3 - Ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti danneggiati ed impresa di assicurazione, quali soggetti legittimati attivamente e passivamente rispetto alle azioni ex art. 144 C.d.A. e 141 C.d.A.

5 - Conclusioni.

1 — FATTO

1.1 — La fattispecie.

Nel pomeriggio del giorno 23 luglio 2007 in Roma, Via Settebagni altezza civico 334, un furgone Fiat Ducato, assicurato per la r.c.a. dalla Axa Assicurazioni S.p.A., effettuava una manovra in retromarcia, e nel mentre retrocedeva investiva un pedone.



In conseguenza dell'urto subito, il pedone riportava lesioni personali, descritte nel verbale di pronto soccorso rilasciato in pari data dall'Ospedale Sandro Pertini di Roma.

Il pedone — l'odierno attore signor Castucci Renato — provvedeva ad inoltrare la richiesta risarcitoria alla Axa Assicurazioni S.p.A., garante la r.c.a. del suddetto furgone, con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, redatta in Roma in data 05 settembre 2007, spedita in data 12. settembre 2007 e ricevuta dalla destinataria Axa Assicurazioni S.p.a. in data 14 settembre 2007 (doc. in atti).

In questa richiesta risarcitoria del settembre 2007, risultano indicati:

il nominativo della società assicurata e proprietaria del furgone (Samich srl), alla quale la richiesta risarcitoria è stata inviata per conoscenza; il furgone Investitore" Fiat Ducato targa CC 751 RX); le generalità del conducente (Palmisano Giuseppe); gli estremi della polizza Axa Assicurazioni S.p.A. (polizza n. 04957195500000); la circostanza che il danneggiato, indicato nel signor Castucci Renato, rivestiva la qualifica di "pedone" e che riportava "danni fisici"; il nominativo del pedone danneggiato (Castucci Renato) ed il suo codice fiscale (CSTRNT61B25F965N); la data, l'orario ed il luogo del sinistro (23 luglio 2007 ore 15.30, Roma Via Settebagni altezza civico 334); la dinamica del sinistro ("il Fiat Ducato nel fare retromarcia investe il pedone"); l'attribuzione della responsabilità esclusiva dell'accaduto a carico del conducente del furgone; l'invito "a provvedere con urgenza al risarcimento di tutti i danni materiali" "subiti e subendi" a causa del sinistro, dal Castucci Renato.

Nella stessa richiesta risarcitoria, si dichiara genericamente che "si allega documentazione medica", mentre manca la descrizione puntuale della documentazione medica effettivamente allegata.

Axa Assicurazioni S.p.A. spa, nel corso della procedura stragiudiziale — ha istruito la pratica unicamente con riferimento alla richiesta di "danni fisici" patiti dal pedone signor Castucci Renato, inoltrando in data 19.09.07 la richiesta di integrazioni ai sensi dell'art. 148 commi secondo e quinto C.d.A., riconoscendo l'errore materiale della richiesta risarcitoria, laddove si riferiva ad una "vettura danneggiata" non meglio identificata (errore che, quindi, è del tutto irrilevante ai fini della presente decisione).

La procedura stragiudiziale si è dunque pacificamente svolta in applicazione del combinato disposto degli artt. 145 comma primo C.d.A.- art. 148 comma secondo C.d.a.

In risposta alla richiesta risarcitoria inoltrata dal Castucci Renato, il Centro liquidazione danni della Axa Assicurazioni S.p.A., con lettera datata 19 settembre 2007 (doc. in atti) richiedeva al danneggiato di integrare gli elementi della richiesta risarcitoria.

Si legge, testualmente nella "richiesta integrazione elementi" del 19.09.2007: "...per poter definire se il danno debba essere risarcito e a quanto ammonti, occorre che lei invii le seguenti informazioni:

La sua attività lavorativa e il suo reddito, pregandola di fornirci idonea documentazione fiscale (es. Mod. 730, Mod. Unico);

L'entità delle lesioni subite, inviandoci idonea certificazione medica dell'avvenuta guarigione con o senza postumi permanenti.

Le preciso che in assenza delle informazioni seguenti non sarò in condizione di comunicarle alcuna decisione sulla sua richiesta di risarcimento e che, ai sensi di legge, non decorreranno i termini entro i quali questa comunicazione è obbligatoria.

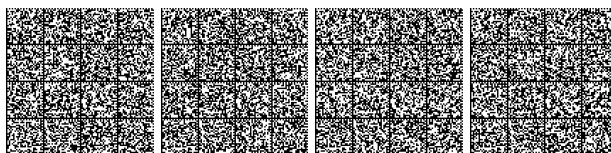
Inoltre, per facilitare la liquidazione del danno, la prego di trasmettermi: la dichiarazione delle eventuali spese mediche sostenute; l'indicazione di eventuali Autorità intervenute allegando, se disponibile, copia del verbale; dichiarazione di aver diritto o meno a prestazioni a carico di Enti che gestiscono assicurazioni sociali obbligatorie (ad. es. INAIL, INPS)".

Al fascicolo dell'attore risulta poi allegata una lettera del 21 dicembre 2007 redatta dal Centro liquidazione danni della Axa Assicurazioni S.p.A., avente ad oggetto formulazione offerta per sinistro rca", indirizzata al signor Castucci Renato, domiciliato presso lo "studio di infortunistica stradale".

In questa lettera 21.12.2007, sottoscritta da Axa Assicurazioni S.p.A., si legge che: "In merito al sinistro sopra indicato la informiamo che abbiamo effettuato gli accertamenti necessari per determinare la responsabilità nella verifica dell'evento e l'entità del danno subito. Fatti salvi e impregiudicati i diritti del nostro assicurato, pertanto, le alleghiamo l'assegno n. (.) per un importo di euro 300,00 emesso dalla Banca (...), che potrà essere incassato entro e non oltre il giorno 19.02.2008. Con il suddetto pagamento intendiamo risarcire integralmente ogni danno da lei subito." (.)

A questa lettera risulta allegata la copia del menzionato assegno bancario, dell'importo di euro 300,00 intestato al danneggiato signor Castucci Renato.

L'offerta di euro trecento del 21.12.2007 è stata, quindi, immediatamente contestata dal danneggiato, il quale ha ritenuto che fosse incongrua, inidonea a risarcire integralmente il danno patito.



Con lettera raccomandata del 7 gennaio 2008, spedita dallo studio incaricato dal signor Castucci Renato in data 22 gennaio 2008, e ricevuta dal destinatario Axa Assicurazioni S.p.A.- Centro liquidazione danni in data 29 gennaio 2008 (v. doc. 7 descritto nell'indice allegato al fascicolo dell'attore; v. pag. 3 ricorso introduttivo), si comunicava infatti che la somma offerta di euro 300,00, ritenuta non congrua, era stata accettata ed incassata soltanto a titolo di acconto sul maggior danno subito.

Con la stessa lettera raccomandata, inoltre, il danneggiato si dichiarava disponibile a proseguire nelle trattative avvertendo che, in mancanza di una soluzione conforme ai suoi diritti, avrebbe adito le vie legali.

In tale missiva si legge anche la seguente frase: “si allega documentazione medica (senza alcuna ulteriore specificazione).

In risposta alla descritta missiva del Castucci del 7-22 gennaio 2008, la Compagnia Axa Assicurazioni S.p.A.- Centro liquidazione danni, inviava una ulteriore “richiesta informazioni/documenti” del 30 gennaio 2008 (doc. in atti), missiva di cui non risulta contestata l'avvenuta ricezione (*cf.*, anche le note autorizzate depositate dall'attore il 26.2.2010, ove nulla si eccepisce al riguardo), che può quindi ritenersi provata in considerazione del comportamento processuale dell'attore.

Nella missiva del 30 gennaio 2008 si richiedeva, nuovamente, al danneggiato di fornire all'assicuratore ulteriore certificazione medica sull'evoluzione delle lesioni, in originale.

La difesa di Axa Assicurazioni S.p.A., nella comparsa di costituzione, ha dedotto che anche questa seconda richiesta di integrazioni ex art. 148 comma quinto C.d.a., era rimasta senza esito alcuno, circostanza che — a -suo avviso — determinerebbe l'improponibilità della domanda giudiziale.

1.2 — La domanda del signor Castucci Renato.

La domanda giudiziale del signor Castucci è stata proposta dopo la procedura stragiudiziale ex art. 148 C.d.a., che si è conclusa con la corresponsione, allo stesso danneggiato sig. Castucci, della somma di euro 300,00, da questi ritenuta non congrua e trattenuta a titolo di acconto.

Con ricorso depositato in data 5 novembre 2008 presso l'intestato Ufficio, notificato unitamente al decreto di conversione nel rito ordinario e contestuale fissazione di udienza, il signor Castucci Renato ha convenuto in giudizio la società proprietaria e l'assicuratore del furgone Fiat Ducato, il cui conducente veniva indicato come unico responsabile del sinistro, chiedendone la condanna in solido al risarcimento “dei danni fisici e morali, nonché di tutti i danni di qualsiasi natura subiti e subendi dal ricorrente a seguito del sinistro per cui è causa”, ITA gg 20, ITP al 50% gg 30, invalidità permanente in ragione del 4% della totale; danno morale; rimborso delle spese mediche, di ricovero e fisioterapia, di C.T.; compenso per l'attività e l'assistenza stragiudiziale svolta dal patrocinatore e consulente medico-legale.

Il Giudice di Pace, con decreto steso in calce al ricorso proposto ex art. 3 legge n. 102/2006 convertiva il rito speciale in rito ordinario, e fissava ex art. 320 cpc l'udienza di prima comparizione.

La società proprietaria del furgone Fiat Ducato è rimasta contumace, mentre si è costituita in giudizio la compagnia di assicurazioni Axa Assicurazioni S.p.A..

1.3 — Le eccezioni di improponibilità sollevate dalla Compagnia di Assicurazioni convenuta in giudizio.

La Compagnia di Assicurazioni, convenuta in giudizio ai sensi dell'art. 144 C.d.a., ha eccepito l'improponibilità della domanda, pur avendo provveduto, nel corso della procedura stragiudiziale ex art. 148 C.d.a., a versare al pedone danneggiato una certa somma, da questi ritenuta non congrua e trattenuta a titolo di acconto.

Le eccezioni di improponibilità sollevate da Axa Assicurazioni S.p.A. nel presente giudizio riguardano profili inerenti:

a) al “contenuto” della richiesta di risarcimento delle lesioni personali patite dal pedone signor Castucci, “contenuto” che Axa Assicurazioni S.p.A. ritiene non conforme all'art. 148 comma secondo C.d.a. (richiamato dall'art. 145 comma primo C.d.a.);

b) alla mancata decorrenza dello “*spatium deliberandi*” di giorni novanta, i cui termini — ad avviso di Axa Assicurazioni S.p.A. — risulterebbero in definitiva interrotti ai sensi dell'art. 148 comma quinto C.d.a., non avendo il danneggiato provveduto ad inoltrare ad Axa Assicurazioni S.p.A. i chiarimenti e la documentazione da questa richiesti con missive 19 settembre 2007 e 30 gennaio 2008.

Nella comparsa di costituzione (in particolare, pagg. 4-5), Axa Assicurazioni S.p.A. ha eccepito l'improponibilità della domanda, sostenendo che la richiesta risarcitoria inoltrata il 12 settembre 2007 sarebbe “incompleta”, in definitiva non conforme alle prescrizioni di “contenuto” sancite dal combinato disposto degli artt. 145 comma primo C.d.a. - art. 148 comma secondo C.d.a.



Axa Assicurazioni S.p.A. ha al riguardo precisato che il signor Castucci non avrebbe ottemperato all'invito ad integrare la richiesta risarcitoria ai sensi dell'art. 148 comma quinto C.d.a., invito formulato da Axa Assicurazioni S.p.A. ben due volte, con lettere raccomandate inviate in data 19 settembre 2007 e 30 gennaio 2008.

1.4 — Le eccezioni sollevate dalla Compagnia convenuta. Le questioni processuali (preliminari o pregiudiziali di rito).

La difesa della compagnia convenuta Axa Assicurazioni S.p.A. nella comparsa di costituzione ha eccepito in via preliminare la nullità del ricorso per indeterminatezza della domanda e l'improponibilità dell'azione; ha poi contestato la domanda nel merito. Axa Assicurazioni S.p.A. ha inteso contestare la dinamica del sinistro e la responsabilità esclusiva del conducente del furgone, deducendo la violazione degli obblighi imposti ai pedoni dagli artt. 190 c.d.s. - 120 c.d.s.; ha contestato l'esistenza del nesso causale tra le lesioni lamentate e l'evento *de quo*, la tipologia dei danni lamentati e la loro quantificazione.

Axa Assicurazioni S.p.A. ha contestato la richiesta di risarcimento del danno emergente, costituito dalle spese per attività ed assistenza stragiudiziale svolta dal patrocinatore, eccependo al riguardo che tali spese non sarebbero né necessarie né giustificate

La difesa dell'Axa Assicurazioni S.p.A. ha quindi sollevato l'eccezione di improponibilità della domanda proposta dal signor Castucci (v. pagg. 4-5 della comparsa di Costituzione).

Il Giudice di pace all'udienza di prima comparizione differita alla data del 24 dicembre 2009 (così differita per consentire la citazione di un terzo al quale la parte ha successivamente rinunciato), sentite le parti, riteneva di dover definire in via prioritaria la questione relativa alla proponibilità della domanda, di natura preliminare o pregiudiziale di rito, da definirsi prima di ogni altra questione (di rito o di merito), avendo ad oggetto la sussistenza o meno del presupposto processuale che condiziona la giurisdizione (*cf.* Cass. 5.7.1984 n. 3921).

Tale questione è rilevabile di ufficio in ogni stato e grado del giudizio (v., tra le altre, Cass. 07/17476; Cass. 06/18493) contemplando la norma (art. 145 C.d.A.) una temporanea carenza di giurisdizione ("*vacatio actionis*") al pari dell'abrogato art. 22 legge n. 990/69 (v. Corte cost. n. 24/1973; Cass. 1718/74).

Il temporaneo ostacolo alla giurisdizione può, invero, essere rimosso dall'interessato, ponendo in essere il particolare atto contemplato e disciplinato dalla norma stessa, ossia la richiesta risarcitoria, da perfezionarsi prima della domanda giudiziale, nel rispetto dello "*spatium deliberandi*" che — nel caso in esame — è fissato in giorni 90 dall'art. 145 comma primo C.d.A.

L'art. 145 C.d.a detta dunque una norma di natura processuale, regolando l'accesso alla giurisdizione.

In definitiva, la questione di proponibilità della domanda in oggetto deve essere definita prima di ogni altra questione.

Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

2. 1 — Fondatezza dell'eccezione di improponibilità della domanda, per la violazione degli oneri di contenuto della richiesta stragiudiziale.

L'eccezione di improponibilità della domanda, sollevata dalla Compagnia convenuta, è senza dubbio fondata.

La richiesta risarcitoria stragiudiziale del settembre 2007 presenta vizi di contenuto ex artt. 145 comma primo - art. 148 comma secondo C.d.A., rimasti non sanati.

La lettera della legge è chiara, allorché subordina la proponibilità dell'azione di risarcimento alla circostanza che la richiesta stragiudiziale abbia rispettato le modalità ed i contenuti previsti all'art. 148 (v. art. 145 comma primo C.d.A.).

In claris non fit interpretatio (art. 12 comma primo disp. prel., cc.).

La norma di cui al combinato disposto dell'art. 145 comma primo C.d.a.- art. 148 comma secondo Cda. (d.lgs. n. 209/2005, Codice delle Assicurazioni private) deve essere applicata alla fattispecie in esame.

Il sinistro oggetto della richiesta stragiudiziale del signor Castucci del 5 settembre 2007, rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 144 C.d.A. e dell'art. 145 comma primo C.d.A. Non sussistono, infatti, le condizioni delle distinte azioni di cui agli artt. 149 comma sesto C.d.A., e 287 C.d.A.

Si tratta, invero, di un sinistro accaduto in Italia (Roma, Via Settebagni 334) in data 23 luglio 2007, che ha coinvolto esclusivamente un pedone ed un furgone immatricolato in Italia, identificato, assicurato, condotto da tale Palmisano Giuseppe con il consenso della società proprietaria Samich s.r.l. (circostanze non contestate, che emergono dagli atti e che comunque possono ritenersi provate sulla scorta del comportamento processuale delle parti, le quali nulla hanno eccepito al riguardo).

I danni richiesti sono consequenziali alle lesioni personali patite dal pedone.



Osserva il GdP che senza dubbio la richiesta risarcitoria stragiudiziale del settembre 2007 presenta vizi di contenuto ex artt. 145 comma primo - art. 148 comma secondo C.d.A., rimasti non sanati.

Invero, questa GdP, sulla scorta della documentazione in atti, non ritiene raggiunta la prova delle necessarie integrazioni, ai sensi dell' art. 148 comma quinto C.d.A..

Nella richiesta risarcitoria stragiudiziale del settembre 2007, e nella successiva missiva spedita dal danneggiato il 22 gennaio 2008 mancano l'indicazione dell'entità delle lesioni subite e l'allegazione di attestazione medica comprovante l'avvenuta guarigione con o senza postumi permanenti, come imposto dagli artt. 145 comma primo - art. 148 comma secondo C.d.A., ai fini della proponibilità della domanda giudiziale.

La mancata allegazione della documentazione medica di cui sopra risulta provata *per tabulas*, avendo data successiva all'ultima missiva spedita dal danneggiato all'assicuratore, nel gennaio 2008: si vedano infatti i documenti medici n. 2 e n. 4 allegati al fascicolo dell'attore, aventi rispettivamente data 1° marzo 2008, a firma del medico di fiducia, e 29 febbraio 2008, a firma dell'ortopedico della ASL Roma-A, contenenti l'attestazione degli esiti riconducibili o meno alle lesioni riportate dal Castucci.

Senza dubbio i menzionati documenti, che il danneggiato non forniva all'Assicuratore, rivestivano e rivestono fondamentale importanza per la valutazione della sussistenza o meno di postumi permanenti, e per la proponibilità della domanda in virtù dell'espresso disposto dell'art. 148 comma secondo C.d.A., richiamato dall'art. 145 comma primo C.d.A..

Il danneggiato, nel corso della procedura stragiudiziale, violava quindi gli oneri di cooperazione imposti dagli artt. 145 comma primo C.d.A.- art. 148 C.d.A. ; egli ometteva di compiere "quanto necessario" perchè l'assicuratore potesse adempiere l'obbligazione (violazione dell'art. 1206 cc.).

Osserva sul punto il GdP che l'attore non ha assolto l'onere probatorio che gli incombeva ex art. 2697 cc., onere che doveva puntualmente adempiere con riferimento al contenuto della richiesta risarcitoria e delle relative integrazioni, da compiere nel corso della obbligatoria procedura stragiudiziale (v. artt. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 commi- secondo-quinto C.d.A.).

A4 avviso della sottoscritta GdP, i vizi di contenuto della richiesta stragiudiziale del signor

Castucci rimasti non sanati, che rilevano ai fini della questione di proponibilità della domanda (art. 145 comma primo C.d.A.- art. 148 comma secondo C.d.A.), e della questione di costituzionalità, sono i seguenti:

1) mancata indicazione dell'entità delle lesioni subite;

2) mancata allegazione di attestazione medica comprovante l'avvenuta guarigione con o senza postumi permanenti, in particolare mancata allegazione dei documenti medici n. 2 e n. 4 allegati al fascicolo dell'attore, del 3 marzo 2008, a firma del medico di fiducia, e del 29 febbraio 2008, a firma dell'ortopedico della ASL Roma A, contenenti l'attestazione degli esiti riconducibili o meno alle lesioni riportate dal Castucci.

Sussiste quindi il vizio della richiesta risarcitoria del Castucci per la violazione degli oneri di contenuto sanciti dagli artt. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 comma secondo e quinto C.d.A., con conseguente improponibilità della domanda giudiziale.

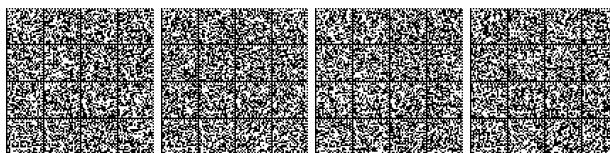
Le circostanze dedotte dall'attore nelle note autorizzate del 26 febbraio 2010 (in definitiva, mancata nomina del medico legale dell'assicuratore, nel corso della procedura stragiudiziale; intempestività dell'offerta; incongruità dell'offerta; mancata formulazione di una ulteriore offerta al danneggiato, dopo la prima offerta del 21 dicembre 2007), sono circostanze che non rilevano e che non rendono proponibile la domanda, sia in considerazione dell'inadempimento del Castucci agli oneri di cooperazione imposti a pena di improponibilità ex art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 C.d.A., sia perché nulla prevede al riguardo la normativa in esame.

La normativa in esame non contempla alcuna "sanatoria" dei vizi della richiesta risarcitoria ex art. 145 comma primo C.d.A., per effetto delle eventuali negligenze o ritardi della Compagnia assicurativa, nella istruzione della pratica e nella liquidazione della offerta ai, sensi dell'art. 148 C.d.A.

2.2 — La questione di proponibilità della domanda giudiziale in oggetto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 commi primo e secondo C.d.A..

Infondatezza della seconda eccezione di improponibilità della domanda, sollevata dalla Compagnia convenuta (rinvio al punto n. 3 della presente ordinanza).

L'eccezione di improponibilità sollevata da Axa Assicurazioni S.p.A. Assicurazioni nel presente giudizio, si incentra sulla violazione degli oneri di cooperazione imposti al danneggiato nel corso della obbligatoria procedura stragiudiziale, e sulla mancanza della mora dell'assicuratore.



Tale eccezione, in sintesi, si risolve e può essere scomposta in due profili della asserita “mancanza di mora” dell’assicuratore, di seguito descritti.

a) Il “contenuto” della richiesta di risarcimento del 5.9.07 per le lesioni personali patite dal pedone signor Castucci, non è conforme all’art. 148 comma secondo C.d.A. (violazione del combinato disposto degli artt. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 comma secondo C.d.A.). Questa circostanza (violazione degli oneri di contenuto) avrebbe quindi impedito alla Compagnia Axa Assicurazioni S.p.A. di istruire adeguatamente la pratica, e le avrebbe consentito di formulare offerta di soli euro 300,00, ritenuta “incongrua” dal danneggiato signor Castucci, e da questi accettata soltanto quale acconto sul maggior avere.

In definitiva Axa Assicurazioni S.p.A. eccepisce di non essere in mora; che l’offerta di euro 300,00 sarebbe da considerarsi “congrua” ai sensi dell’art. 148 C.d.A., valutata in relazione allo scarno contenuto della richiesta risarcitoria del Castucci; che la domanda giudiziale di risarcimento del maggior danno sarebbe comunque improponibile, in quanto fondata su allegazioni e documenti diversi, rimasti estranei alla trattativa stragiudiziale, in violazione dell’espresso disposto dell’art. 145 comma primo C.d.A. nella parte in cui impone precisi oneri di “contenuto”, descritti nell’art. 148 comma secondo C.d.A.

L’accertamento del vizio di contenuto della richiesta stragiudiziale, così come l’accertamento giudiziale circa la “congruità” della somma già versata (con valutazione “ex ante”, ossia riferita al momento della procedura stragiudiziale ex art. 148 C.d.A.), determinerebbero l’improponibilità della domanda.

b) Mancata decorrenza dello “*spatium deliberandi*” di giorni novanta, i cui termini — ad avviso di Axa Assicurazioni S.p.A. — risulterebbero in definitiva interrotti ai sensi dell’art. 148 comma quinto C.d.A., non avendo il danneggiato provveduto ad inoltrare ad Axa Assicurazioni S.p.A. i chiarimenti e la documentazione da questa richiesti con missive del 19 settembre 2007 e 30 gennaio 2008 (violazione dell’art. 145 comma primo C.d.A.-art. 148 comma quinto C.d.A.).

La questione di legittimità costituzionale sorge dunque in relazione alla descritta eccezione sollevata dalla difesa di Axa Assicurazioni S.p.A., precisamente in relazione al profilo sub lettera a), sopra evidenziato.

Questa GdP, in forza di una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa di cui si tratta, ritiene invece infondata la stessa eccezione, limitatamente al profilo descritto nella lettera a b), come evidenziato nel punto n. 3 della presente ordinanza.

Precisato quanto innanzi, occorre rimarcare che il nuovo regime della condizione di proponibilità comporta le seguenti conseguenze.

L’eccezione di improponibilità della domanda proposta dal Castucci è fondata e deve essere immediatamente accolta, relativamente alla parte di domanda fondata sulle informazioni e documenti sopra descritti di cui in atti vi è prova che non sono stati offerti all’assicuratore nel corso della procedura stragiudiziale.

Nel presente giudizio, non potrà dunque tenersi conto di questi documenti, non forniti dal Castucci all’assicuratore nel corso della obbligatoria procedura stragiudiziale, in violazione dell’espresso disposto di cui agli artt. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 commi primo e secondo C.d.A., in relazione ai quali la domanda (precisamente: la parte di domanda che su di essi si fonda) è senza dubbio improponibile.

In definitiva, la prescrizione di un ben determinato “contenuto” della richiesta risarcitoria stragiudiziale, e di un ben determinato corredo documentale della stessa, comporta la declaratoria di improponibilità della domanda, o del capo o parte di domanda, che è connesso ad allegazioni rimaste estranee alla “procedura stragiudiziale”, come emerge nel caso in esame.

Quanto alla restante “parte” o “capo” di domanda (fondata sui documenti offerti dal danneggiato all’assicuratore nel corso della procedura stragiudiziale ex art. 148 C.d.A.), la questione pregiudiziale di rito (proponibilità della domanda) potrà essere definita integralmente soltanto all’esito del giudizio di merito, con l’accertamento giudiziale relativo ai documenti ed alle informazioni effettivamente forniti all’assicuratore nel corso della procedura stragiudiziale, alla fondatezza della domanda in punto *an* e *quantum debeatur*, alla eventuale corresponsabilità del pedone per l’illecito aquiliano ex art. 190 codice della strada (eccepita dalla Compagnia convenuta nel presente giudizio), e quindi, con l’accertamento relativo alla “congruità” o “non congruità” dell’offerta stragiudiziale di euro 300,00 (effettuata da Axa Assicurazioni S.p.A. in data 21 dicembre 2007).

In definitiva, questa GdP è chiamata a valutare anche la correttezza del comportamento dell’assicuratore, verificando se questi abbia o meno usato l’ordinaria diligenza professionale da lui esigibile (*cf.* art. 1176 comma 2 cc.) nella stima del danno, sulla scorta degli elementi forniti dal danneggiato con la richiesta ex art. 145 comma primo C.d.A.

Questa valutazione, da effettuare “ex ante” (ossia avuto riguardo al momento della procedura stragiudiziale ex art. 148 C.d.A.), rende evidente la complessità dell’accertamento in questione, che implica la ricostruzione delle tratta-



tive stragiudiziali, del comportamento (collaborativo o meno) delle parti, con un aggravamento dell'onere probatorio a carico del danneggiato, che si ripercuote sulla definizione della questione pregiudiziale di rito.

È poi appena il caso di evidenziare che la valutazione circa la "congruità" o meno dell'offerta stragiudiziale, implica comunque un accertamento complesso, perchè si tratta del diritto al risarcimento del danno scaturente da un illecito aquiliano ex art. 2054 codice civile, espressamente richiamato dall'art. 122 C.d.A.

2. 3 — Conclusioni sulla "rilevanza" della questione di legittimità costituzionale.

In primo luogo, occorre precisare che la domanda del signor Castucci è stata proposta nel rispetto dello *spatium deliberandi* di giorni 90, e che l'eccezione di improponibilità è sul punto infondata (non avendo, la richiesta di integrazioni ex art. 148 comma quinto C.d.A., efficacia interruttiva del termine ex art. 145 comma primo C.d.A.).

Questa GdP ritiene infatti di accogliere una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa in esame, esposta nel punto n. 3 della presente ordinanza, cui si rinvia.

Ciò posto, la domanda del signor Castucci è improponibile sotto ulteriori profili, che suscitano dubbi di legittimità costituzionale.

Sussiste dunque il requisito della "rilevanza" della questione proposta.

Ebbene, ove si ritenesse che l'art. 145 comma primo C.d.A. sia conforme alla Costituzione, si verificherebbe la seguente situazione.

In primo luogo, come rilevato, questa GdP dovrebbe senza indugio dichiarare improponibile il capo di domanda giudiziale fondato sui documenti medici sopra descritti, del 29.2.08 e 5.3.08 (v. doc. sub. n. 2 e n. 4 del fascicolo dell'attore), essendo provato che essi non sono stati allegati alla richiesta stragiudiziale del 5/12 settembre 2007, né comunque forniti alla Axa Assicurazioni S.p.A. nel corso della procedura stragiudiziale, in violazione del combinato disposto dell'art. 145 comma primo C.d.a. - art. 148 comma secondo C.d.a.

In secondo luogo, una volta identificati, con apposita istruttoria, i documenti effettivamente forniti all'Assicuratore nel corso della procedura stragiudiziale, occorrerebbe comunque verificare la sussistenza o meno della "mora" dell'assicuratore, valutando se l'offerta di euro basata su quelle allegazioni, sia o non sia stata "congrua" ai sensi del combinato disposto dell'art. 145 comma primo C.d.a. - art. 148 comma primo e secondo C.d.a., valutazione speculare alla "completezza" o "non completezza" del contenuto della richiesta risarcitoria.

La definizione della questione pregiudiziale di rito verrebbe dunque procrastinata, finendo per coincidere sostanzialmente con lo stesso esame globale del merito, con cognizione piena, per quanto sopra precisato.

Esaurita l'istruttoria ed esaminato il merito della controversia, questa GdP, tuttavia, noti dovrebbe necessariamente decidere e definire "il merito", potendo quella dispendiosa attività risolversi in una decisione di mero rito, di improponibilità.

Ed infatti, ove l'esito dell'istruttoria dimostrasse la mancanza della mora dell'assicuratore e la "congruità" della somma da questi già offerta e versata nel corso della procedura stragiudiziale, ("congruità" da valutarsi "ex ante", sulla scorta delle allegazioni e del contenuto della richiesta stragiudiziale), la domanda proposta dal danneggiato sarebbe invero "infondata", ma questa GdP, pur avendo accertato l'infondatezza della domanda, non potrebbe invero dichiararla (con una pura e semplice pronunzia di rigetto), dovendo invece limitarsi ad una declaratoria di "improponibilità" della domanda stessa, in applicazione dell'art. 145 comma primo C.d.a. - art. 148 comma secondo C.d.A..

La pronunzia in questione deve essere, infatti, di "improponibilità", e non di "rigetto", perchè:

a) il Giudice di Pace non potrebbe porre a fondamento della decisione documenti non allegati alla richiesta stragiudiziale, in violazione dell'art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 comma secondo C.d.A.;

b) alla mancanza della mora dell'assicuratore, connessa al deficit di "contenuto" della richiesta stragiudiziale, consegue, per espresso disposto normativo, l'improponibilità dell'azione di risarcimento, con una indubbia connotazione sanzionatoria.

Una diversa interpretazione della norma non sembra praticabile, non essendo consentito all'interprete di svuotare di ogni significato l'espressa previsione di obblighi/oneri di contenuto, sanzionati dall'improponibilità.

In conseguenza di tale peculiare disciplina, l'attore si vedrebbe costretto a riproporre la stessa domanda giudiziale, soltanto dopo aver introdotto una nuova procedura stragiudiziale ai sensi dell'art. 145 comma primo C.d.a. - art. 148 comma secondo C.d.A., con nuove allegazioni e nuovi documenti.

Se invece l'esito dell'istruttoria dimostrasse la mora dell'assicuratore e l'incongruità dell'offerta stragiudiziale (con riferimento alle allegazioni ritualmente introdotte nel corso della procedura stragiudiziale), tale parte di domanda sarebbe proponibile, e soltanto in tal caso la sottoscritta giudicante, accertata insieme — con unitario giudizio — la



fondatezza” e la “proponibilità” della domanda, potrebbe finalmente emettere una pronuncia di merito, nella specie di accoglimento parziale, liquidando la differenza dovuta Ball’ assicuratore al soggetto danneggiato.

Tuttavia i dubbi di legittimità sussistono anche in questa ultima ipotesi.

Come più volte evidenziato, la pronuncia di merito potrebbe fondarsi unicamente sui documenti e le allegazioni ritualmente introdotte nel corso della procedura stragiudiziale, posto che la domanda fondata su documenti diversi sarebbe comunque improponibile ai sensi dell’art. 145 comma primo C.d.a. - art. 148 comma secondo C.d.A.; e nel caso in esame risulta accertato che i documenti prodotti in giudizio dall’attore, attestanti i postumi permanenti, non furono allegati alla richiesta risarcitoria ex art. 145 comma primo C.d.A. del 5/12 settembre 2007, né tanto meno alla successiva missiva spedita il 22 gennaio 2008.

In definitiva, l’accoglimento della domanda sarebbe sempre “parziale” (parziale accoglimento e parziale improponibilità), e il danno liquidato all’esito del giudizio potrebbe non coincidere con il danno effettivamente patito, atteso che resta comunque preclusa l’acquisizione, al processo, dei documenti non forniti all’assicuratore nel corso della procedura stragiudiziale.

Se invece, al contrario, si ritenesse l’art. 145 comma primo C.d.a., in contrasto con la Costituzione, quanto meno nella parte in cui impone i requisiti di contenuto previsti nell’art. 148 C.d.A., la questione pregiudiziale di rito potrebbe essere definita immediatamente sulla scorta dei documenti in atti prodotti (al pari, ad. es. dell’art. art. 38 ultimo comma c.p.c., per le questioni di competenza), e la domanda proposta dal signor Castucci dovrebbe considerarsi integralmente “proponibile”, atteso che la prova documentale delle trattative intercorse tra le parti, e la stessa corresponsione di una somma, pur ritenuta non congrua dal danneggiato e da questi accettata a titolo di acconto, consentirebbero di ritenere raggiunto lo scopo della norma, al pari del previgente art. 22 legge n. 990/69.

La domanda del Castucci sarebbe, quindi, interamente “proponibile”, e potrebbero essere acquisiti al processo tutti i documenti allegati al fascicolo dell’attore, inclusi i documenti medici del 29 febbraio 2008 e del 5 marzo 2008, restando irrilevante la circostanza che non siano stati forniti all’assicuratore nel corso della procedura stragiudiziale ex art. 148 C.d.A. Inoltre, la questione relativa alla proponibilità della domanda verrebbe, in tale ipotesi, definita immediatamente, e non già procrastinata (in tutto o in parte) all’esito del giudizio di merito.

In conclusione, ad avviso della G.d.P., la questione di costituzionalità è rilevante nel presente giudizio, per tutti i motivi esposti e per gli ulteriori di seguito evidenziati.

3 — Sulla impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata.

La possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione è soltanto parziale (per l’art. 145 comma primo C.d.A., applicabile alla fattispecie in esame), e lascia aperto dubbio di legittimità costituzionale.

L’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 145 comma secondo C.d.A.

Il vigente art. 145 comma primo C.d.A. (Proponibilità dell’azione di risarcimento) testualmente recita: “Nel caso si applichi la procedura di cui all’articolo 148, l’azione per il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione, può essere proposta solo dopo che siano decorsi sessanta giorni, ovvero novanta in caso di danno alla persona, decorrenti da quello in cui il danneggiato abbia chiesto all’impresa di assicurazione il risarcimento del danno, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento, anche se inviata per conoscenza, avendo osservato le modalità ed i contenuti previsti all’articolo 148. (.)”

Dunque ai fini della proponibilità della domanda, l’art. 145 comma 1 C.d.A. oltre a prevedere il decorso di un certo *spatium deliberandi*, prescrive (ed è questa la novità) anche che la richiesta risarcitoria debba rispettare un certo contenuto, come individuato dall’art. 148 C.d.A. (articolo al quale la norma fa esplicito rinvio, limitatamente alle “modalità ed ai contenuti” della racc. a.r. come emerge dal chiaro tenore letterale della norma).

A ben vedere, l’innovazione apportata consiste nell’aver fuso le discipline di cui agli artt. 22 legge n. 990/69 e 3 legge n. 39/77, istituendo una procedura stragiudiziale obbligatoria, destinata a definirsi con l’esatto adempimento dell’obbligo imposto all’assicuratore di formulare l’offerta congrua.

La *ratio* della norma è quella di favorire la formulazione dell’offerta congrua, ponendo l’assicuratore in grado di adempiere la propria obbligazione, con l’uso dell’ordinaria diligenza.

La *ratio legis* della nuova disciplina è chiara.

La valutazione giudiziale circa la “completezza” o meno del contenuto della richiesta risarcitoria è, infatti, speculare alla valutazione di “congruità” dell’offerta stragiudiziale, effettuata sulla scorta di quella richiesta.

La *ratio* della norma si rinviene nel collegamento funzionale tra gli oneri di contenuto ex art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 C.d.A., e la formulazione della “offerta congrua e motivata” ex art. 148 commi primo e secondo C.d.A., con finalità deflattive rispetto contenzioso giudiziario.



Nel linguaggio comune (v. art. 12 disp. prel. cc.) “congruo” — che deriva dal latino *congruu(m)*, *congruere*, “coincidere” — ha il significato di qualcosa che corrisponde perfettamente al bisogno, alla necessità; che è proporzionato a determinate esigenze. L’offerta “congrua” è soltanto quella idonea a risarcire integralmente il danno subito, con la precisazione che tale valutazione andrà compiuta dall’Assicuratore nei limiti di quanto allegato e provato dal danneggiato nel corso della procedura stragiudiziale ex art. 148 C.d.A..

È evidente che l’Assicuratore potrà formulare una offerta “congrua” al danneggiato, solamente ove questi colabori, adempiendo diligentemente alle prescrizioni di contenuto imposte dall’art. 145 comma primo C.d.A., per la richiesta risarcitoria stragiudiziale.

La “proponibilità” dell’azione viene così, sostanzialmente, a coincidere con la condizione di “mora” dell’assicuratore, nel senso precisato (v. artt. 145 comma primo C.d.A.- art. 148 commi 1-2- C.d.A. - art. 1218 ss c.c.).

Il contenuto della richiesta risarcitoria stragiudiziale deve essere tale da consentire all’assicuratore di valutare il danno e di formulare al danneggiato una offerta “congrua” (v. art. 148 commi 1-2 C.d.A.), intendendosi con tale espressione soltanto quell’offerta idonea a risarcire integralmente il danno subito.

È allora evidente che l’esame della questione pregiudiziale di rito, relativa alla proponibilità o meno della domanda giudiziale, implichi logicamente l’esame delle questioni attinenti al merito vero e proprio, implichi l’accertamento, con cognizione piena e non sommaria, dei fatti costitutivi del diritto azionato, per poter procedere alla liquidazione integrale del danno e valutare quindi la congruità o meno dell’offerta stragiudiziale. L’accertamento giudiziale circa la “congruità” dell’offerta, in relazione al contenuto della richiesta stragiudiziale imposto dall’art. 145 comma primo C.d.A., non può che essere effettuato con cognizione “piena”, e non sommaria.

Non si vede, infatti, come si potrebbe procedere in via sommaria e sulla base degli atti (al pari dell’art. 38 ultimo comma c.p.c.) a valutare se una determinata somma sia o meno idonea a risarcire integralmente il danno alla salute, subito a seguito di un illecito extracontrattuale.

L’art. 148 comma secondo C.d.A. (richiamato dall’art. 145 comma primo C.d.A.) testualmente dispone: “(..). La richiesta di risarcimento deve essere presentata dal danneggiato o dagli aventi diritto con le modalità indicate al comma 1. La richiesta deve contenere l’indicazione del codice fiscale degli aventi diritto al risarcimento e la descrizione delle circostanze nelle quali si è verificato il sinistro ed essere accompagnata, ai fini dell’accertamento e della valutazione del danno da parte dell’impresa, dai dati relativi all’età, all’attività del danneggiato, al suo reddito, all’entità delle lesioni subite, da attestazione medica comprovante l’avvenuta guarigione con o senza postumi permanenti, nonché dalla dichiarazione ai sensi dell’articolo 142, comma 2, o, in caso di decesso, dallo stato di famiglia della vittima. (...).

Dal tenore letterale della norma appena riportata emerge, dunque, che per la validità della richiesta stragiudiziale è necessario che essa contenga, in definitiva, l’esposizione dei fatti che ne costituiscono la ragione o fondamento, e l’allegazione dei mezzi di prova che l’impresa potrà (e dovrà) utilizzare per “accertare” e “valutare” il danno, in mancanza incorrendo nella “mora”.

Ciò premesso, si tratta di capire:

a) se tutti vizi di “contenuto”, o soltanto alcuni, possano comportare l’improponibilità della domanda giudiziale ai sensi del combinato disposto degli artt. 145 comma primo C.d.A. - 148 comma secondo C.d.A.;

b) se la corresponsione di una somma, ritenuta non congrua dal danneggiato, rendi comunque “proponibile” la domanda giudiziale;

c) se la mancata offerta, o la corresponsione di una offerta, o il diniego di offerta privi di motivazione o tardivi, rendano comunque “proponibile” la domanda giudiziale;

d) se la richiesta di integrazioni ex art. 148 comma quinto C.d.A., alla quale danneggiate non abbia ottemperato, sia idonea ad “interrompere” i termini ai fini della proponibilità dell’azione di risarcimento. Se l’omessa richiesta di integrazioni ex art. 148 comma quinto C.d.A., renda la domanda comunque “proponibile”.

Quanto ai quesiti sub *d)*, questa GdP ritiene di rispondere negativamente, aderendo ad una interpretazione costituzionalmente orientata, consentita dalla lettera della legge. Si osserva infatti che la relatio dell’art. 145 comma primo C.d.A. all’art. 148 C.d.A., riguarda unicamente le “modalità ed i contenuti” della richiesta stragiudiziale, che hanno rilevanza ai fini della proponibilità della domanda, ma non le conseguenze dell’omessa richiesta di chiarimenti da parte dell’assicuratore, ovvero della mancata integrazione ad opera del danneggiato ex art. 148 comma quinto C.d.A..

L’art. 148 comma quinto C.d.A. contempla unicamente l’interruzione dei “termini di cui ai commi 1 e 2” dello stesso art. 148, da intendersi, in assenza di esplicito richiamo all’art. 145 C.d.A., come termini strettamente relativi alla costituzione in mora dell’assicuratore, i cui effetti sono stabiliti dalle regole ordinarie di cui agli artt. 1218 ss codice civile.



In forza di tale interpretazione, condivisa da questa GdP, la richiesta di integrazioni ex art. 148 comma quinto C.d.A. ha l'effetto di interrompere i termini per la costituzione in mora dell'assicuratore, disciplinati dall'art. 148 C.d.A., mentre non ha l'effetto di interrompere il termine dello *spatium deliberandi* ex art. 145 c.d.a., che dunque continua a decorrere. In tal modo si evita una eccessiva dilatazione dei tempi per l'accesso alla tutela giurisdizionale, in dipendenza delle unilaterali determinazioni dell'impresa di assicurazione, secondo una opzione interpretativa che sarebbe difficilmente compatibile con l'art. 24 Cost., e con l'art. 3 Cost.

In definitiva, in caso di mancata integrazione della richiesta risarcitoria lacunosa, decorso il termine contemplato dall'art. 145 comma primo C.d.A., il danneggiato ha comunque la facoltà di agire in giudizio, ma "a suo rischio", atteso che, laddove in sede giudiziaria risulti accertato il vizio di contenuto eccepito dall'assicuratore, la domanda sarebbe improponibile per violazione dell'art. 145 comma primo C.d.A. in combinato disposto con l'art. 148 commi 1-2- C.d.A..

Da ciò consegue che questa GdP ritiene, sul punto, infondata la seconda eccezione di improponibilità della domanda, sollevata dalla difesa di Axa Assicurazioni S.p.A., posto che le due richieste di integrazioni ex art. 148 comma quinto C.d.A., con lettere datate 19 settembre 2007 e 30 gennaio 2008, non hanno interrotto il termine di giorni novanta contemplato dall'art. 145 comma primo C.d.A., termine che era comunque ampiamente spirato alla data del deposito del ricorso, in data 5 novembre 2008 e — ovviamente — alla successiva data di notifica dell'atto introduttivo, unitamente al decreto di conversione del rito e fissazione di udienza, avvenuta in data 3 e 6 marzo 2009 per Samich srl ed Axa Assicurazioni S.p.A..

Parimenti, lettera della legge e coerenza logica impongono di ritenere irrilevante, ai fini della questione di proponibilità della domanda ai sensi dell'art. 145 comma primo C.d.A., l'ipotesi in cui l'assicuratore abbia ommesso di richiedere le integrazioni ex art. 148 comma quinto C.d.A.

Ribadito che comunque, nel caso che occupa, deve ritenersi accertato che l'assicuratore abbia provveduto ben due volte a richiedere le integrazioni ai sensi dell'art. 148 comma quinto C.d.A., in data 19.9.07 e 30.1.08; e che l'offerta di salì euro 300,00 trova la sua motivazione o giustificazione nei vizi di contenuto della richiesta del Castucci, rimasti non sanati, occorre inoltre precisare quanto segue.

La mancata offerta, l'offerta tardiva o priva di motivazione, il diniego immotivato di offerta, la mancata richiesta di integrazioni ex art. 148 comma quinto C.d.A., sono tutte circostanze che non hanno, in sé, alcuna efficacia sanante rispetto ai vizi di contenuto della richiesta risarcitoria stragiudiziale ex art. 145 comma primo C.d.A., perchè nulla in tal senso è esplicitamente previsto.

Ubi lex voluit, dixit; ubi noluit tacuit.

Come sopra rilevato, l'art. 148 C.d.A. è in rapporto di specialità bilaterale rispetto all'art. 145 comma primo C.d.A.; in secondo luogo è evidente che l'opposta interpretazione avrebbe l'effetto di svuotare di ogni significato l'imposizione di obblighi di contenuto ai fini della proponibilità della domanda ex art. 145 comma primo C.d.A. (*interpretatio abrogans*, non consentita all'interprete).

Si è detto che "*Ubi lex voluit, dixit; ubi noluit tacuit*".

Il fatto che l'Assicuratore abbia negato l'offerta (esplicitamente ovvero attraverso un comportamento omissivo) o che abbia formulato una offerta non congrua ("mancato accordo"), non rende la domanda "proponibile", perchè nulla in tal senso è previsto nella normativa di cui si discute (art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 C.d.A.), a differenza di quanto previsto per la ben diversa procedura di cui all'art. 149 C.d.A. (*cf.*: l'art. 145 comma secondo C.d.A. in combinato disposto con l'art. 149 comma sesto C.d.A.).

Quindi, anche la risposta al quesito sub lettera "c" deve essere negativa.

Venendo ora al quesito sub *b*), sopra enunziato ("se la corresponsione di una somma, ritenuta non congrua dal danneggiato, renda comunque "proponibile" la domanda giudiziale"), la risposta è indubbiamente negativa.

Osserva al riguardo il Gdp che una interpretazione siffatta ("congruità in senso soggettivo"), avrebbe l'effetto di abrogare l'espresso disposto normativo, che impone (combinato disposto dell'art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 commi 1-2 - C.d.A.) ai fini della proponibilità della domanda, un certo "contenuto" della richiesta stragiudiziale, che sia idoneo rispetto alla finalità di consentire all'assicuratore di formulare una offerta oggettivamente "congrua", ossia realmente "adeguata" o "proporzionata" al danno subito, in forza dei parametri di cui agli artt. 2043 ss cc. - art. 1223 ss cc. (*an e quantum debeatur*), la cui osservanza è verificabile in sede giudiziaria, al pari della mora dell'assicuratore ex art. 1218 ss cc. Ritenere che l'espressione "congruità" dell'offerta possa essere intesa in senso "soggettivo", è interpretazione illogica, che svuota di ogni significato la norma in esame, in quanto consentirebbe al danneggiato di formulare le richieste risarcitorie dal contenuto più generico, in contrasto con l'espresso disposto dell'art. 145 comma primo C.d.A., che impone -i contenuti previsti dall'art. 148".



Questa interpretazione non può dunque essere accolta, perché si pone in contrasto con il dato testuale-letterale, con il significato del discorso normativo, quale emerge anche da un raffronto sistematico delle disposizioni in esame.

Esaminando le espressioni utilizzate dal legislatore, emerge con chiarezza che l'ipotesi del "mancato accordo" quale condizione di proponibilità, è contemplata unicamente nella diversa fattispecie di cui all'art. 149 comma sesto C.d.A. - art. 145 comma secondo C.d.A.. Nel caso in esame, ove si applica la procedura "ordinaria" di cui all'art. 148 C.d.A., in mancanza di una espressione letterale analoga a quella utilizzata dal legislatore per la diversa procedura di cui all'art. 149 C.d.A., non è dunque consentito all'interprete di ritenere che la formulazione di una offerta ritenuta "incongrua" con soggettiva valutazione del danneggiato, e da questi rifiutata o magari trattenuta a titolo di acconto ("mancato accordo"), renda la domanda "proponibile".

Questa opzione interpretativa non è praticabile, in quanto esclusa dal dato testuale-letterale, ed esclusa altresì dalla differenza di *ratio* tra il vigente art. 145 comma primo C.d.A. e l'abrogato art. 22 legge n. 990/69.

Invero, nel regime dell'art. 22 legge n. 990/69, la domanda giudiziale era proponibile anche a fronte di una richiesta risarcitoria incompleta, ed anche a fronte di semplici atti ritenuti "equipollenti" dalla giurisprudenza della S.C.

La riforma del 2005 ha apportato innovazioni al regime della condizione di proponibilità (art. 145 comma primo art. 148 commi primo e secondo d.lgs. n. 209/2005, TU. Codice delle Assicurazioni), avendo "fuso" la disciplina contenuta nell'art. 22 legge n. 990/69 e nell'art. 3 della legge n. 39/77.

A seguito della fusione delle due discipline, l'obiettivo di porre un "filtro" all'azione giudiziaria, viene perseguito in modo assolutamente diverso da quello di cui all'art. 22 legge n. 990/69.

Nel vigore dell'art. 22 legge n. 990/69, tale finalità deflattiva veniva giustamente descritta dalla giurisprudenza nel semplice obiettivo di favorire la "composizione stragiudiziale" delle istanze di risarcimento, evitando i costi di una lite giudiziaria.

Con l'entrata in vigore dell'art. 145 comma primo C.d.A., che impone — ai fini della proponibilità — requisiti di contenuto della richiesta risarcitoria finalizzati alla formulazione della congrua e motivata offerta ex art. 148 C.d.A., non può più sostenersi che la *ratio* del filtro all'azione giudiziaria sia circoscritta alla semplice "composizione stragiudiziale" delle istanze di risarcimento.

L'art. 145 comma primo C.d.A., è finalizzato alla formulazione di una offerta effettivamente congrua, ossia idonea a risarcire integralmente il danno patito, in tempi rapidi.

In altre parole, con l'entrata in vigore dell'art. 145 C.d.A. e l'abrogazione dell'art. 22 legge n. 990/69, si è assistito ad una indubbia estensione della nozione di "filtro all'azione giudiziaria", risultando modificato l'obiettivo perseguito dalla norma che regola l'accesso alla giurisdizione.

Tale modifica ha costituito un aggravio della posizione del danneggiato, che è la parte debole della vicenda.

"Atti equipollenti" non sono più ammissibili né rilevanti ai fini della proponibilità dell'azione giudiziaria, atteso che la norma in esame (art. 145 comma primo - art. 148 C.d.A.) impone specifici requisiti di "contenuto" per la richiesta risarcitoria, e specifici oneri di cooperazione, ai fini della proponibilità della domanda.

In definitiva, la disciplina dell'art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 commi 1-2 C.d.A. si differenzia da quella contenuta nell'art. 145 comma secondo C.d.A. - art. 149 C.d.A., che tali "atti equipollenti" in definitiva ammette, secondo una opzione interpretativa coerente con il dettato costituzionale.

Ed invero, art. 149 comma sesto C.d.A., testualmente recita: "In caso di comunicazione dei motivi che impediscono il risarcimento diretto ovvero nel caso di mancata comunicazione di offerta o di diniego di offerta entro i termini previsti dall'articolo 148 o di mancato accordo, il danneggiato può proporre l'azione diretta di cui all'articolo 145, comma 2, nei soli confronti della propria impresa di assicurazione. (...)". In definitiva, in forza di questa interpretazione costituzionalmente orientata, resa possibile dalla lettera della legge, la *ratio* dell'art. 145 comma secondo C.d.A., sostanzialmente coincide con quella dell'abrogato art. 22 legge n. 990/69, dovendo lo scopo della norma ritenersi raggiunto anche per effetto di semplici trattative intercorse tra le parti, quale che sia la ragione per cui esse non siano sfociate in un accordo stragiudiziale.

In conclusione, nel caso in esame, il rifiuto dell'offerta di euro 300,00, ritenuta non congrua e trattenuta a titolo di acconto dal signor Castucci, è circostanza che resta irrilevante e che non rende "proponibile" la domanda, atteso che alla fattispecie in esame deve essere applicato l'art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 C.d.A., e non già l'art. 145 comma secondo C.d.A. - art. 149 C.d.A.

La lettera della legge non consente una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 145 comma primo C.d.A., non rinvenendosi, nell'art. 148 C.d.A., alcuna espressione analoga a quella utilizzata dal legislatore nell'art. 149 comma sesto C.d.A. (richiamato dal comma secondo dell'art. 145 C.d.A.).



Quanto al quesito sub. a) (se tutte le carenze di “contenuto”, o soltanto alcune, possano comportare l'improponibilità della domanda giudiziale ai sensi del combinato disposto degli artt. 145 comma primo C.d.A. - 148 comma secondo C.d.A.), si osserva quanto segue. Secondo una prima tesi, non condivisa da questa GdP, la mancanza di uno qualsiasi degli elementi indicati (es. codice fiscale) renderebbe improponibile la domanda.

Questa GdP ritiene di aderire ad un orientamento più flessibile e maggiormente coerente con il dettato costituzionale, escludendo l'improponibilità della domanda nei casi in cui la richiesta stragiudiziale, pur incompleta, contenga gli elementi sufficienti affinché l'assicuratore, con l'uso dell'ordinaria diligenza da lui esigibile (art. 1176 comma 2 cc.), possa procedere all'accertamento della responsabilità e alla stima del danno.

In definitiva il giudice deve procedere ad una valutazione caso per caso, verificando il contenuto della singola richiesta stragiudiziale, valutando l'idoneità di tale contenuto a consentire o meno all'assicuratore di adempiere la sua obbligazione formulando “offerta congrua”, in relazione al danno richiesto.

Il giudice deve quindi valutare il comportamento delle parti, verificando da un lato, se l'assicuratore si sia attivato con l'ordinaria diligenza per accertare le responsabilità, valutare danno e procedere alla liquidazione di una offerta “congrua”; dall'altro lato, valutare la conformità del comportamento del danneggiato ai principi di buona fede, verificando se questi abbia effettivamente compiuto “quanto necessario” ai sensi dell'art. 1206 cc., per consentire all'assicuratore di adempiere la propria obbligazione.

In definitiva, una richiesta incompleta potrà comportare la declaratoria di improponibilità della domanda ex art. 145 comma primo C.d.A., in forza di una valutazione che farà il giudice caso per caso, in base allo specifico contenuto della richiesta risarcitoria, e in genere in base a tutti gli elementi concreti da cui egli riterrà di poter formare il suo libero convincimento ex art. 116 c.p.c., in relazione al comportamento delle parti nel corso della procedura stragiudiziale obbligatoria ex art. 148 C.d.A.

La richiesta stragiudiziale incompleta con riferimento al contenuto, in violazione del combinato disposto degli artt. 145 comma 1 - 148 comma 2 cod. ass., comporta l'improponibilità della domanda (conseguenza espressamente prevista dall'art. 145 comma C.d.A.) nel solo caso in cui le omissioni siano state tali da impedire all'assicuratore la possibilità di stimare adeguatamente il danno e di formulare l'offerta congrua, pur con l'uso dell'ordinaria diligenza.

Il GdP ritiene di aderire a tale interpretazione, che non risolve tutti i dubbi di legittimità costituzionale, ma che comunque sembra più coerente con il dettato costituzionale, rispetto alla tesi più estrema, che ricollega alla formale mancanza di uno qualsiasi degli elementi indicati nell'art. 148 commi 1 - 2 C.d.A., l'improponibilità della domanda.

Per questi motivi, la sottoscritta GdP ritiene irrilevante l'omessa indicazione dell'attività e del reddito del signor Castucci, non avendo costui richiesto il risarcimento dei danni patrimoniali conseguenti alla temporanea incapacità lavorativa, e posto che, rispetto alla lesione del bene-salute costituzionalmente garantito, resta giuridicamente irrilevante il reddito prodotto dal soggetto danneggiato.

In definitiva i menzionati vizi di contenuto della richiesta risarcitoria del 5.9.07 non determinano l'improponibilità della domanda, atteso che si tratta di elementi che non potevano, logicamente e giuridicamente, influire nella valutazione del danno lamentato dal Castucci, e nella liquidazione dell'offerta “congrua” ex art. 148 commi 1-2 C.d.A..

Al contrario, come già osservato, gli ulteriori vizi di contenuto della richiesta stragiudiziale ex art. 145 comma primo C.d.A., rimasti non sanati (omessa allegazione dell'entità delle lesioni, dell'attestazione medica comprovante l'avvenuta guarigione con o senza postumi permanenti, dei certificati medici del 29 febbraio 2008 e del 5 marzo 2008), rendono improponibile la domanda giudiziale del signor Castucci, trattandosi di elementi che avrebbero influito in modo determinante nella stima del danno e nella liquidazione dell'offerta congrua” ex art. 148 commi 1-2- C.d.A..

Questa conclusione, cui l'interprete non può sottrarsi, suscita dubbi di legittimità costituzionale.

Tuttavia, una diversa interpretazione non sembra consentita dal dettato letterale delle disposizioni in esame, posto che l'art. 145 comma primo C.d.A., impone a pena di improponibilità requisiti di contenuto della richiesta stragiudiziale, finalizzati testualmente alla formulazione della “congrua offerta” (si veda l'art. 148 commi 1-2- C.d.A., espressamente richiamato dall'art. 145 comma primo C.d.A.).

In forza del chiaro dato testuale-letterale, la *ratio* di tale normativa consiste nel favorire la formulazione della “offerta congrua”, attraverso l'imposizione, alle parti, di precisi oneri di cooperazione (cfr. artt. 1176 comma 2 cc., art. 1206 cc.), la cui violazione — per il danneggiato — è sanzionata con l'improponibilità della domanda.

La *ratio* legis non consiste più, semplicemente, nel favorire il contatto tra le parti e gli accordi stragiudiziali.

Quest'ultima soluzione, costituzionalmente orientata, è oggi resa impraticabile anche dall'interpretazione letterale-sistematica, dal raffronto tra le distinte fattispecie contemplate nel C.d.A.

Laddove il legislatore ha inteso perseguire quella *ratio*, è invero stato esplicito: così nell'art. 149 comma sesto C.d.A., dove espressamente si contempla il semplice “mancato accordo” ai fini della proponibilità della domanda; così



nell'art. 287 C.d.A., laddove il legislatore non ha imposto né obblighi di contenuto per la richiesta stragiudiziale, né ha previsto la procedura volta alla formulazione della "congrua offerta".

Permane dunque il dubbio di costituzionalità della menzionata disciplina, che deve essere applicata al caso in esame, e che comporta la dichiarazione di improponibilità della domanda proposta dal signor Castucci.

4 — Valutazione della non manifesta infondatezza della questione.

4. 1 — Vizio nel procedimento di formazione legislativa. Eccesso di delega. Violazione dell'art. 76 Cost. con riferimento agli artt. 1 e 4 della Legge delega n. 229/2003. Violazione dell'art. 117 comma primo Cost., in relazione all'art. 6 n. 1, e all'art. 13 della CEDU- Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4.11.1950 – e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7.12.2000 e resa obbligatoria con il Trattato di Lisbona, ratificato con legge n. 130/2008 ed entrato in vigore il 01.12.2009.

4.1.1 — Violazione dell'art. 76 Cost. con riferimento agli artt. 1 e 4 della Legge delega n. 229/2003. Primo profilo.

Occorre brevemente premettere che l'art. 76 Cost. esprime un principio di legalità formale e sostanziale, imponendo la preventiva introduzione, con atto legislativo, di principi e criteri idonei a vincolare le scelte del Governo nell'esercizio del relativo potere (cfr. Corte cost. n. 359/1991; Corte cost. 250/1996; Corte cost. 307/2003; Corte cost. 303/2003); in particolare, la determinazione dei principi e criteri direttivi da parte del legislatore delegante deve essere sufficientemente specifica, affinché non sia alterato l'assetto costituzionale delle fonti (cfr. Corte cost. 54/2007).

Ciò posto, si osserva che l'art. 145 comma primo C.d.A. (d.lgs. n. 209/2005), introduce una innovazione sostanziale e significativa nella disciplina della condizione di proponibilità. Detta innovazione si pone in contrasto con l'esigenza di apprestare rafforzata tutela al danneggiato, di ridurre i costi di gestione per le imprese di assicurazione e di deflazionare il contenzioso (violazione degli artt. 24 Cost., 111 Cost. 32 Cost., 3 Cost.).

L'innovazione sostanziale del regime della condizione di proponibilità della domanda avrebbe dovuto, quindi, essere oggetto di una specifica delega in tal senso, contenente principi e criteri direttivi utili a circoscrivere la potestà normativa del Governo.

Tale delega non risulta tuttavia contenuta nella legge n. 229/2003.

La legge delega n. 229 del «29 luglio 2003 ("Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione.2001") non era finalizzata ad innovare il diritto positivo, ma semplicemente a realizzare un riassetto della disciplina in materia di assicurazione obbligatoria per la r.c.a.

Inoltre, quale criterio guida, il legislatore delegante indicava il rafforzamento della tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti più deboli, avendo riguardo anche al profilo relativo alla liquidazione dei sinistri.

Recita infatti l'art. 4 della legge delega ("Riassetto in materia di assicurazioni"): «1. Il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

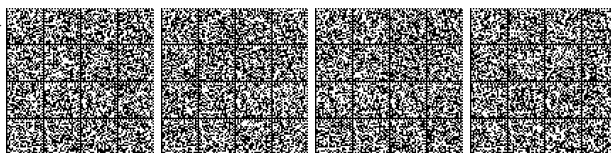
a) adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali;

b) tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti più deboli, sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali, nonché dell'informativa preliminare, contestuale e successiva alla conclusione del contratto, avendo riguardo anche alla correttezza dei messaggi pubblicitari e del processo di liquidazione dei sinistri, compresi gli aspetti strutturali di tale servizio; ()».

L'innovazione apportata dall'art. 145 comma primo C.d.A., oltre a non essere oggetto di una specifica delega, si risolve in un regime sfavorevole per il danneggiato, vittima del sinistro stradale, che riveste anche la qualifica di "consumatore" assicurato (avuto riguardo alla obbligatoria procedura stragiudiziale imposta dagli artt. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 C.d.A., ed al giudizio).

Sul punto, occorre rammentare che la *ratio legis* della disciplina sull'assicurazione obbligatoria di cui alla legge n. 990/69, è stata indicata dalla Corte costituzionale (v. Corte cost. n. 24/1973) nell'esigenza, ritenuta di pubblico interesse, "di garantire il risarcimento del danno alle vittime della circolazione stradale".

Il previgente art. 22 legge n. 990/69 aveva lo scopo di "favorire accordi transattivi per la liquidazione del danno e di evitare, per quanto possibile, azioni giudiziarie" (v. lavori preparatori legge n. 990/69, Relazione Dosi al Senato); si trattava, in definitiva, di uno strumento predisposto nell'interesse della generalità degli utenti della strada, finalizzato a garantire una maggiore e più sicura protezione del diritto dei danneggiati al risarcimento (v. Cass. 1974/1718; Corte cost. n. 24/1973).



In coerenza con l'evidenziata *ratio* della legge sull'assicurazione obbligatoria, i principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 4 della legge-delega 29.7.2003 n. 229, erano quindi finalizzati a tutelare il soggetto debole nelle procedure liquidative, anche in attuazione della direttiva comunitaria 2005/ 14/ CE,

La Corte costituzionale (Corte cost. ordinanza n. 85 del 5 marzo 2010; Corte cost. n. 180/2009; n. 441/2008; Corte cost. n. 440/2008; Corte cost. n. 205/2008) ha affermato che il danneggiato, sia nella procedura di cui all'art. 148 C.d.A, sia in quella di cui all'art. 149 C.d.A. è un "soggetto debole".

Nella legge delega in esame non vi è alcun cenno circa l'introduzione, nell'ordinamento giuridico, di modifiche relative alla normativa sulla condizione di proponibilità dell'azione risarcitoria del danneggiato, a seguito di un sinistro rientrante nell'ambito di applicazione dell'ad. 122 C.d.A. Mancano dunque i principi ed i criteri direttivi cui il legislatore delegato avrebbe dovuto attenersi.

In conclusione, la norma in esame non trova fondamento nella legge delega n. 229/03; essa apporta una innovazione significativa al regime della condizione di proponibilità della domanda, che incide negativamente sul diritto di azione e difesa del danneggiato, e che avrebbe richiesto una precisa volontà espressa dal Parlamento.

4.1.2 — Violazione dell'art. 76 Cost. Secondo profilo.

La violazione della legge delega e, quindi, dell'art. 76 Cost., sussiste sotto ulteriore profilo.

L'art. 1 della legge delega stabilisce che: «L'art. 20, legge 15 marzo 1997, n. 59... è sostituito dal seguente: "art. 20. — 1. Il Governo, sulla base di un programma di priorità di interventi, presenta al Parlamento, entro il 31 maggio di ogni anno, un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo, volto a definire, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento, (...); - 2. Il disegno di legge di cui al comma 1 prevede l'emanazione di decreti legislativi, relativamente alle norme legislative sostanziali e procedurali, nonché di regolamenti ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n.400, e successive modificazioni, per le norme regolamentari di competenza dello Stato. - 3. Salvi i principi e i criteri direttivi specifici per le singole materie, stabiliti con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo, l'esercizio delle deleghe legislative di cui ai commi 1 e 2 si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, reso nel termine di novanta giorni dal ricevimento della richiesta, con determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente; a-bis) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo (47) (...)».

Ciò posto, la norma relativa alla proponibilità dell'azione di risarcimento prevista nello schema di decreto legislativo sottoposto a parere parlamentare n. 468, trasmesso alla Presidenza del Senato il 18 marzo 2005, ed al parere obbligatorio del Consiglio di Stato depositato il 14 febbraio 2005, era diversa da quella attuale.

Invero, il testo di questa disposizione ha subito consistenti modifiche nel periodo successivo al parere del Consiglio di Stato ed al vaglio parlamentare.

Ai sensi dell'art. 179 dello schema di decreto legislativo (c.d. bozza del Codice delle Assicurazioni) l'azione per il risarcimento di danni poteva essere proposta dopo che fossero decorsi 60 giorni o 90 giorni (per il danno alla persona) da quello in cui il danneggiato aveva chiesto il risarcimento a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento, contenente una serie di indicazioni; in caso di richiesta incompleta l'azione era comunque proponibile dopo il decorso di 120 giorni.

È dunque evidente la discrepanza con il testo dell'art. 145 comma primo C.d.A. entrato in vigore, che ha profondamente innovato il regime di proponibilità dell'azione diretta ex art. 144 C.d.A. e 141 C.d.A., prescrivendo che la richiesta risarcitoria debba rispettare le modalità ed i contenuti previsti dall'art. 148 C.d.A.

Non siamo, quindi, in presenza di un riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni nel rispetto della (...) tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti più (...) vando riguardo anche alla correttezza (...) del processo di liquidazione dei sinistri, compresi gli aspetti strutturali di tale servizio, cosa come previsto dai principi e criteri direttivi dettati dall'art. 4 della legge delega al C.d.A. (legge 29 luglio 2003 n. 229).

Il legislatore del 2005 pone, infatti, il danneggiato in una posizione peggiore rispetto al regime previgente (art. 22 legge n. 990/69), ove anche una richiesta dal contenuto generico, ovvero atti ritenuti equipollenti, rendevano la domanda proponibile.

Infine, occorre sottolineare che il parere del Consiglio di Stato non è stato espresso, sul punto, neanche a posteriori.

La Corte costituzionale, con la sua ordinanza n. 180 del 19 giugno del 2009 in tema di risarcimento diretto, ha affermato che tale istituto, pur non essendo presente nello schema di decreto legislativo sul quale il Consiglio di Stato ha previamente espresso il suo parere, è stato oggetto di un esame puntuale della coerenza della nuova normativa da



parte del Consiglio di Stato a posteriori in sede di consultazione sulla normativa secondaria attuativa dell'art.150 del C.d.A.; dall'interpretazione coerente della delega non è sembrato, alla Corte costituzionale, emergere la possibilità di uno stravolgimento del sistema visto che la nuova procedura agevola la tutela del danneggiato e, in prospettiva, si propone di creare le condizioni per un miglioramento delle prestazioni assicurative.

Secondo la Consulta, l'istituto del risarcimento diretto non ha sovvertito i criteri posti dalla legge delega, non modificando la modalità di ottenimento della tutela da parte del danneggiato.

Al contrario, la prescrizione dell'art. 145 comma primo C.d.A., nella parte in cui impone che la richiesta risarcitoria debba rispettare le modalità ed i contenuti previsti dall'art. 148 C.d.A, non è stata oggetto di alcun parere del Consiglio di Stato né preventivo né successivo.

Anzi, dalla lettura del parere del Consiglio di Stato n. 746 del 27 febbraio 2006, (relativo, al d.P.R. n. 254/2006, attuativo dell'art. 150 C.d.A.), emerge (v. punto n. 5) che tale organo conveniva con le ulteriori modifiche in tema di procedimento di liquidazione assentite dall'Antitrust e dai Ministero, tra le quali vi era "... la previsione di un mero allungamento dei termini (anziché della interruzione) in caso di richiesta di risarcimento incompleta".

Di conseguenza non vi è stata alcun tipo di "sanatoria" ex post da parte del Consiglio di Stato come, invece, è avvenuto per l'istituto del risarcimento diretto.

Il parere del Consiglio di Stato del 27 febbraio 2006 conforta, indirettamente, la correttezza dell'interpretazione costituzionalmente orientata accolta da questa G.d.P in relazione alla "interruzione dei termini" contemplata nell'art. 148 comma quinto C.d.A., per il caso di "richiesta incompleta" (v. punto n. 3. della presente ordinanza).

Tuttavia, i dubbi di legittimità costituzionale permangono comunque, in relazione alla imposizione dei requisiti di contenuto per la richiesta risarcitoria, di cui al combinato disposto degli artt. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 C.d.A., problematica sulla quale non si è espresso il Consiglio di Stato.

In conclusione, la norma in esame contrasta con l'art. 76 della Costituzione, per aver superato i limiti imposti dalla legge delega n. 229/2003, ed inoltre per la mancata acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

4.1.3 — Terzo profilo. Violazione dell'art. 76 Cost., in relazione ai principi delle direttive europee recepiti dalla legge delega (direttiva 2005/14/CE).

Il contrasto dell'art. 145 C.d.A. con l'art. 76 della Costituzione, per aver superato i limiti imposti dalla legge delega n. 229/2003, si ravvisa anche sotto il profilo della violazione dei principi delle direttive europee recepiti dalla legge delega, e dunque inglobati nei principi e criteri direttivi imposti al Governo, finalizzati a tutelare il soggetto debole nelle procedure liquidative.

Come sopra evidenziato (v. punto n. 4.1.1 della presente ordinanza), l'art. 4 comma 1 lettera a) della legge delega ha imposto al Governo anche il rispetto dei principi e criteri direttivi resi necessari per l' "adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali".

La legge delega n. 229/2003 ha dunque recepito le disposizioni comunitarie in materia, ed anche la quinta direttiva sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, n. 14 dell'11 maggio 2005 (direttiva 2005/14/CE, *Gazzetta Ufficiale* U. E. n. L 149 11.06.2005), che regola espressamente l'azione diretta e che non condiziona l'esercizio dell'azione risarcitoria ad alcuna condizione di proponibilità o procedibilità (v. direttive n. 2005/14/CE; n. 2000/26/CE, art. 3, in *Gazzetta Ufficiale* CE., n. L 181 del 20 luglio 2000).

Il legislatore delegato, muovendosi in direzione opposta rispetto ai principi fissati nella legge delega. ha inasprito la disciplina della condizione di proponibilità dell'azione risarcitoria (introducendo nuovi oneri "di contenuto"), anziché abrogare la stessa o, quanto meno, prevedere una semplice "condizione di procedibilità".

Sul punto si rammenta la sentenza n. 93/1979 della Corte cost. che, in caso analogo (procedura di conciliazione preventiva nelle controversie di lavoro in materia di pubblici servizi), dichiarava l'illegittimità costituzionale della legge nella parte in cui disponeva l'improponibilità anziché l'improcedibilità dell'azione.

4.1.4 — Violazione dell'art. 117 comma primo Cost.

La norma in esame (art. 145 C.d.A.) viola, inoltre, l'art. 117 comma primo Cost., contrastando con i principi sull'equo processo e sulla effettività della tutela giurisdizionale, sanciti all'art. 6 n. 1, e all'art. 13 della CEDU - Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4.11.1950 - e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7.12.2000 e resa obbligatoria con il Trattato di Lisbona, ratificato con legge n. 130/2008 ed entrato in vigore il 01.12.2009, (principi desumibili anche dagli artt. 24 e 111 della nostra Costituzione, che ben si integrano con le norme appena menzionate).

L'art. 117 comma 1 Cost., a seguito della l. Cost. 3/2001, così sancisce il limite della funzione legislativa statale (e regionale): 'La potestà legislativa è esercitata dallo Stato ... nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali'.



Sul punto, la legge n. 131/2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), ha chiarito (art. 1) che "costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali".

Queste norme fungono, quindi, da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa statale (e regionale) all'art. 117 primo comma Cost. (cfr. Corte cost. sentt. n. 348/2007; 349/2007; 284/2007; Corte cost. n. 39/2008; Corte cost. 102/2008; Corte cost. 93/2010).

In particolare è stato chiarito che "il dovere di rispettare gli obblighi internazionali incide globalmente ed univocamente sul contenuto della legge statale" (Corte cost. sent. n. 348/2007, p.to 4.3).

Ciò posto, si osserva che il diritto ad un equo processo è contemplato anche dall'art. 6 n. 1 della CEDU, Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4.11.1950, a mente del quale "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente, ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente ed imparziale... il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile....".

L'art. 13 della CEDU, sancisce inoltre che "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".

L'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7.12.2000 (GU C 364 pag. 1), come adattata a Strasburgo il 12.12.2007 (GU C 303, pag. 1) e resa obbligatoria con il Trattato di Lisbona (ratificato dall'Italia con legge n. 130/2008, entrato in vigore il 1° dicembre 2009), dispone che "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente, ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente ed imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare (...)"

Come è noto, con il nuovo articolo 6 del TUE (Trattato sull'Unione Europea), la Carta di Nizza ha assunto lo stesso valore giuridico dei trattati; il Trattato di Lisbona ha inoltre conferito la qualifica di "principi generali dell'ordinamento comunitario" anche ai diritti fondamentali all'equo processo e all'effettività del ricorso, garantiti dalla CEDU.

Si è infatti stabilito che "I diritti fondamentali, garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali".

L'art. 145 C.d.A. si pone dunque in contrasto anche con l'art. 117 comma primo Cost., per quanto evidenziato.

4. 2 — L'innovazione introdotta con l'entrata in vigore dell'art. 145 C.d.A. La *ratio* della legge sull'assicurazione obbligatoria.

La *ratio* della "condizione di proponibilità" nella disciplina previgente (art. 22 legge n. 990/1969) e nella riforma del T.U. Codice delle Assicurazioni (d.lgs. n. 209/2005).

L'art. 22 della legge n. 990/1969, era una "norma processuale" di stretto diritto (v. Cass. 1974 n. 1718) che non prevedeva "elementi essenziali" o requisiti di "contenuto" della richiesta risarcitoria, né imponeva obblighi di comportamento al danneggiato, ai fini della proponibilità della domanda.

La "procedura ordinaria" per il risarcimento del danno, prevista dal menzionato art. 22 legge n. 990/1969, contemplava una condizione di proponibilità della domanda giudiziale, e si differenziava dalla cosiddetta "procedura rapida" prevista dall'art. 3 della legge n. 39/77, come modificato dall'art. 5 legge n. 57/2001.

La "procedura rapida" ex art. 31, n. 39/77, era strumento facoltativo di cui poteva usufruire il danneggiato, il quale, per ottenere la rapida liquidazione del danno, ossia la "congrua offerta" da parte dell'assicuratore, doveva adempiere una serie di oneri di "collaborazione" nell'istruzione della pratica.

In definitiva, prima dell'entrata in vigore del C.d.A., esistevano due ben distinte procedure, quella ordinaria e quella "rapida", finalizzata al conseguimento della "offerta congrua"; il danneggiato aveva la possibilità di scegliere liberamente tra queste due procedure; inoltre, una richiesta risarcitoria "generica" o la mancata collaborazione all'istruzione della pratica, avrebbero comportato, quale unica conseguenza, il mancato ottenimento della offerta congrua, mentre l'azione giudiziaria sarebbe stata proponibile (in tal senso, v. Cass. n. 6507/1991; Cass. 11132/1999; cfr. anche Cass. 2005/11601).

Infatti secondo la giurisprudenza di legittimità gli oneri di collaborazione contemplati dall'art. 3 legge n. 39/77, erano prescritti per ottenere effetti di ordine sostanziale, e non incidavano sulla proponibilità della domanda giudiziale di risarcimento.



Per la S.C., la sanzione di improponibilità prevista dall'art. 22 legge n. 990/69 non poteva dunque essere estesa alla inosservanza delle disposizioni dell'art. 3 legge n. 39/77.

Nel regime dell'art. 22 legge n. 990/69, la condizione di proponibilità aveva lo scopo di “favorire accordi transattivi per la liquidazione del danno e di evitare, per quanto possibile, azioni giudiziarie” (v. lavori preparatori legge n. 990/69, Relazione Dosi al Senato); lo scopo di giungere ad “una sollecita e non dispendiosa risoluzione delle vertenze” in via stragiudiziale, evitando le lungaggini del contenzioso, con conseguente aggravio dei costi per il danneggiato e per la gestione del servizio assicurativo (v. Cass. 1974/ 1718).

Si trattava, in definitiva, di uno strumento predisposto nell'interesse della generalità degli utenti della strada, finalizzato a garantire una maggiore e più sicura protezione del diritto dei danneggiati al risarcimento (v. Cass. 1974/ 1718; Corte cost. n. 24/1973).

La Corte costituzionale (Corte cost. n. 24/1973) aveva infatti chiarito che l'introduzione, nel nostro ordinamento dell'assicurazione obbligatoria di cui alla legge n. 990/1969, rispondeva all'esigenza, ritenuta di pubblico interesse, “di garantire il risarcimento del danno alle vittime della circolazione stradale”, a fronte dell'enorme sviluppo del mezzo motorizzato di circolazione che implica, per la vastità del fenomeno, un rischio imminente di carattere generale.

La Corte in particolare precisava che “.. la vera finalità del nuovo sistema non sta nel salvaguardare il patrimonio del responsabile, ma piuttosto, attraverso una distribuzione mutualistica del rischio, nel garantire il risarcimento del danneggiato” (Corte cost. n. 24/1973).

In particolare, la specifica *ratio dello spatium deliberandi* previsto dall'art. 22 legge n. 990/69, consisteva nel porre l'assicuratore in grado di istruire la pratica, di raccogliere tutti gli elementi di valutazione e favorire la possibilità di liquidazione dell'indennizzo in via di composizione stragiudiziale, “evitando una troppo sollecita proposizione di giudizi, le cui spese, quando non finissero col gravare, almeno in parte sullo stesso danneggiato, nel caso di eccessività delle sue pretese risarcitorie, si risolverebbero comunque in un aggravio del costo di gestione delle imprese, con riflessi pregiudizievoli per l'intero settore del servizio assicurativo” (così; Corte cost. n. 24/1973; v. anche: Corte cost. n. 97/1973; Corte cost. n. 59/1974; Corte cost. n. 19/1975; Corte cost. n. 132/1983; Corte cost. n. 60/1985; Corte cost. n. 251/2003; Corte cost. n. 128/2004; *cf.*, anche Cass. 07/22883, che ha ritenuto ammissibili “atti equipollenti”, etc.).

Lo scopo perseguito dall'art. 22 legge n. 990/69 era dunque quello di evitare premature e dispendiose domande giudiziali, di favorire il soddisfacimento stragiudiziale delle istanze di risarcimento, motivo per cui se ne è ritenuta l'applicabilità anche nell'ipotesi di sola azione ex art. 2054 cc. nei confronti del responsabile del danno (v., tra le altre: Corte cost. n. 24/1973; Cass. n. 1718/1974; Cass. 12189/1998; Cass. 15138/2000; Cass. 2003/2655, Cass. 2001/6026).

Costante giurisprudenza ha quindi ritenuto raggiunto lo scopo a cui è preposta la norma di cui all'art. 22 legge n. 990/69, ogni qual volta l'assicuratore è stato messo a conoscenza del sinistro e della volontà del danneggiato di essere risarcito, ed abbia avuto il tempo previsto dalla legge per valutare le responsabilità e le richieste.

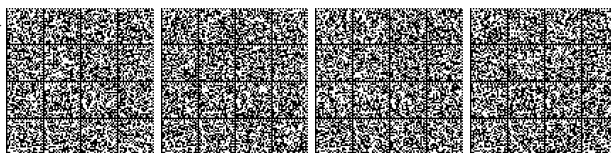
A titolo esemplificativo, tra le altre si riporta Cassazione 22883/2007: «In tema di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, l'onere imposto al danneggiato dall'art. 22 della legge 24 dicembre 1969 n. 990 di richiedere il risarcimento del danno all'assicuratore almeno sessanta giorni prima di proporre la relativa azione giudiziaria può essere soddisfatto anche con atti equipollenti a quello previsto dalla norma, purché egualmente idonei al soddisfacimento dello scopo perseguito di consentire all'assicuratore di valutare l'opportunità di un accordo con il danneggiato e prevenire premature domande giudiziali, con conseguente dispendio economico (come quando sia intercorsa corrispondenza fra le parti e siano state, poi, condotte trattative di liquidazione del danno, o sia stata pagata una provvisoria), purché risulti che l'assicuratore sia stato messo a conoscenza del sinistro, della volontà del danneggiato di essere risarcito e abbia potuto valutare le responsabilità e la fondatezza delle richieste» (Cass. civ., Sez. 3, 30/10/2007, n.22883).

Nella vigenza dell'art. 22 legge n. 990/1969 quindi la giurisprudenza riteneva proponibile la domanda di risarcimento, anche sulla base di “atti equipollenti”, come ad esempio, la circostanza che tra le parti era intercorsa corrispondenza, da cui si evinceva che la Compagnia di Assicurazioni aveva avuto conoscenza dell'avvenuto incidente, della richiesta di risarcimento dei danni e della possibilità di una transazione, sollecitata anche dal danneggiante.

Con la riforma del C.d.A., il legislatore ha apportato una innovazione sostanziale, avendo “fuso” la disciplina delle due diverse procedure cui si è sopra accennato, ossia quella “ordinaria” ex art. 22 legge n. 990/69, con la procedura “rapida” prevista dall'art. 3 legge n. 39/1977 nel testo modificato dall'art. 5 legge n. 2001/57.

In tal modo, si è in dottrina osservato che il legislatore ha istituito un “meccanismo obbligatorio” destinato a definirsi con l'esatto adempimento dell'obbligo imposto agli istituti assicuratori di formulare la congrua offerta.

L'evidenziata “fusione” delle due discipline resa evidente dalla lettura del combinato disposto degli artt. 145 C.d.A. - 148 C.d.A., in esame — ha comportato un indubbio svantaggio per il danneggiato, su cui grava un maggior



onere di allegazione e di prova, che, rileva non soltanto ai fini dell'ottenimento della "congrua offerta", ma ai fini della proponibilità della domanda giudiziale.

Una richiesta risarcitoria generica ed incompleta, come il mancato assolvimento degli obblighi di collaborazione da parte del danneggiato, sono sanzionati con l'improponibilità della domanda giudiziale.

Nel regime dell'art. 22 legge n. 990/69, invece, la domanda giudiziale era: proponibile anche a fronte di una richiesta risarcitoria incompleta, ed anche a fronte di semplici atti ritenuti "equipollenti" dalla giurisprudenza della S.C.

La riforma del 2005 quindi ha apportato innovazioni sostanziali che si sono tradotte in maggiori oneri a carico del danneggiato, ai fini dell'accesso alla giurisdizione, in relazione ai quali sorge il dubbio di legittimità costituzionale.

Con la riforma della condizione di proponibilità introdotta con il T.U. Codice delle assicurazioni (d.lgs. n. 209/2005), ed in particolare con la fusione delle menzionate discipline, si persegue sempre l'obiettivo di porre un "filtro" all'azione giudiziaria, obiettivo che viene tuttavia perseguito in modo assolutamente diverso da quello di cui all'art. 22 legge n. 990/69.

Nel vigore dell'art. 22 legge n. 990/69, tale finalità deflattiva veniva giustamente descritta dalla giurisprudenza nel semplice obiettivo di favorire la "composizione stragiudiziale" delle istanze di risarcimento, evitandovi costi di una lite giudiziaria.

Con l'entrata in vigore dell'art. 145 C.d.A., che impone — ai fini della proponibilità — requisiti di contenuto della richiesta risarcitoria finalizzati alla formulazione della congrua e motivata offerta ex art. 148 C.d.A., non può più sostenersi che la *ratio* del filtro all'azione giudiziaria sia circoscritta alla semplice "composizione stragiudiziale" delle istanze di risarcimento.

La *ratio* dell'art. 145 C.d.A., si è per così dire "estesa" all'obiettivo di formulazione di una offerta effettivamente congrua, ossia idonea a risarcire integralmente il danno patito, nell'obiettivo di deflazionare, per tale via, il contenzioso.

In altre parole, con l'entrata in vigore dell'art. 145 C.d.A. e l'abrogazione dell'art. 22 legge n. 990/69, si è assistito ad una indubbia estensione della nozione di "filtro all'azione giudiziaria", risultando modificato l'obiettivo perseguito dalla norma che regola l'accesso alla giurisdizione.

Tale modifica ha costituito un consistente aggravio della posizione del danneggiato, che è la parte debole della vicenda.

"Atti equipollenti" non sono più ammissibili né rilevano ai fini della proponibilità dell'azione giudiziaria, atteso che la norma (art. 145-148 C.d.A.) oggi impone specifici requisiti di "contenuto" per la richiesta risarcitoria, e specifici oneri/obblighi di cooperazione, ai fini della proponibilità della domanda.

Oggi, ritenere che le intercorse trattative rendano la domanda comunque "proponibile", è operazione ermeneutica non più percorribile, avendo l'effetto di abrogare la lettera della legge, che impone specifici requisiti di "forma-contenuto", e di aggirare la stessa *ratio* legis che — come evidenziato — non è più costituita semplicemente dall'obiettivo di "favorire accordi stragiudiziali" identificandosi, invece, nell'obiettivo più specifico di giungere alla formulazione della "offerta congrua", con l'integrale soddisfazione dell'interesse sostanziale del danneggiato.

Invero, il "filtro all'azione giudiziaria" di cui all'art. 22 legge n. 990/69 è stato giudicato compatibile con gli artt. 24 Cost. - 3 Cost., considerato che "la limitata remora all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno" si inquadra nel sistema dell'assicurazione obbligatoria, ispirato "... all'esigenza di garantire il risarcimento del danno alle vittime della circolazione stradale.. ritenuta di pubblico interesse", onde, la vera finalità di tale sistema "...non sta nel salvaguardare il patrimonio del responsabile, ma piuttosto, attraverso una distribuzione mutualistica del rischio, nel garantire il risarcimento del danneggiato"; che lo strumento dell'assicurazione obbligatoria di cui alla legge n. 990/1969 persegue finalità di ordine sociale e garantisce "una più rafforzata tutela della vittima" del sinistro; (così Corte cost. n. 24/1973).

La condizione di proponibilità della domanda di cui all'art. 22 legge n. 990/1969 rappresentava dunque uno strumento concepito e predisposto, nel quadro dei fini complessivi della legge sull'assicurazione obbligatoria, nell'interesse del danneggiato, della vittima del sinistro stradale.

La questione di costituzionalità viene sollevata da questa GdP in relazione alle consistenti innovazioni apportate alla disciplina del "filtro all'azione giudiziaria" con l'entrata in vigore dell'art. 145 comma 1 C.d.A., innovazioni che comportano un indubbio aggravio per la posizione del danneggiato, e che costituiscono un ostacolo all'esercizio del diritto al risarcimento del danno, come emerge dal raffronto con il previgente art. 22 legge n. 990/1969.

4.3 — Violazione del diritto di azione, del diritto di difesa, dei principi del giusto processo e della tutela giurisdizionale effettiva (violazione dell'art. 24 commi primo e secondo Cost., in relazione agli artt. 2 e 32 Cost. 111 Cost. commi primo, secondo; artt. 2907 - 2697 codice civile; artt. 99-163-164 codice procedura civile). Violazione degli artt. 24 Cost., 111 Cost., 117 comma primo Cost., dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7.12.2000 e resa obbligatoria con il Trattato di Lisbona, ratificato con legge n. 130/2008 ed



entrato in vigore il 01.12.2009. Violazione dell'art. 3 commi primo e secondo Cost. in relazione al diritto di azione, al diritto di difesa, ai principi del giusto processo, alla legge processuale.

4.3.1. — L'incerto regime giuridico della richiesta stragiudiziale contemplata nell'art. 145 C.d.A. Gli effetti distortivi sull'applicazione della regola processuale della soccombenza.

L'art. 145 comma primo C.d.A. contempla un singolare atto dalla natura ibrida ed incerta (la richiesta risarcitoria stragiudiziale), che deriva dall'aver voluto configurare la condizione di proponibilità, contraddittoriamente, come fatto sia esterno che interno al processo.

Questa operazione si è realizzata assimilando il "presupposto processuale" (con funzione di "filtro all'azione giudiziaria") ad una sorta di "condizione dell'azione in senso concreto, assimilando la richiesta risarcitoria stragiudiziale ad una sorta di "atto processuale", come traspare dalla imposizione di requisiti di "forma-contenuto" (v. combinato disposto degli artt. 145, comma primo C.d.A. - art. 148 commi 1-2- C.d.A.), che evocano la disciplina dell'atto introduttivo del giudizio (*cf.* art. 163 comma terzo n. 4 e 5 c.p.c.).

Il tutto, anche in contrasto con la giurisprudenza costante ("diritto vivente") costituzionalmente orientata, secondo cui le condizioni dell'azione vanno riscontrate in chiave di "affermazione", ossia con riferimento a ciò che è affermato nella domanda (m, tra le altre: Cass. 2206/1970; Cass. 7634/1986; Cass. 6998/1986; S.U. 1751/89; Cass. 2049/00; Cass. 2326/2004; 24457/05; 13403/05; 20819/06; 4796/06; Cass. Sez. 3 ordinanza n. 3940/2010).

La richiesta risarcitoria stragiudiziale contemplata nell'art. 145 comma primo C.d.A., è soggetta ad una disciplina di incerta natura, incoerente, che si risolve ai danni della vittima del sinistro stradale. Ed infatti:

Da un lato, per espressa lettera (perfezionamento "prima" del processo) e volontà della legge (perseguire l'obiettivo del "filtro all'azione"), la richiesta stragiudiziale non è, e non deve essere, un "atto processuale", perché l'atto iniziale del procedimento giurisdizionale resta la "domanda".

Ovvio coronario, è che alla richiesta stragiudiziale ed alla relativa procedura ex art. 148 C.d.A., non debba e non possa applicarsi la tipica disciplina processuale, né il principio del contraddittorio, né tanto meno il regime delle spese di cui all'art. 91 cpc.

Non potrà quindi dolersi il danneggiato se il giudice, all'esito del giudizio che lo veda vittorioso, non liquiderà in suo favore le spese sostenute nella procedura stragiudiziale ex art. 148 C.d.A. (che seguono il regime sostanziale di cui agli artt. 1223 ss cc.), in quanto ritenute eccessive o superflue, evitabili con l'uso dell'ordinaria diligenza.

La regola oggettiva della soccombenza ex art. 91 cpc, trova infatti la sua ragione giustificatrice nei principi azione e di difesa tutelati dall'art. 24 Cost., ed il suo ambito di applicazione naturale è unicamente il "processo" ove essa, nel contemperamento voluto dal legislatore, è destinata a "controbilanciare" tutti gli oneri di allegazione e prova gravanti sull'attore, in forza del principio dispositivo espresso anche nell'art. 2697 cc.

D'altro canto, sempre per espressa lettera della legge (imposizione di elementi essenziali di contenuto, allegazioni e corredo documentale ex art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 commi 1-2- C.d.A.), sembra che la richiesta risarcitoria stragiudiziale venga, sotto altro profilo, assimilata ad un "atto processuale", quanto ai requisiti di "forma-contenuto" (*cf.* art. 163 c.p.c.), assoggettata ai più ampi poteri che il giudice esercita nel vaglio delle "condizioni dell'azione", che implicano la trattazione di questioni di merito (relative, in tal caso, all'idoneità del contenuto della richiesta e delle allegazioni probatorie ex art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 comma secondo C.d.A., a consentire o meno la formulazione di una "offerta congrua" ex art. 148 commi 1-2 C.d.A., valutazione speculare alla sussistenza o meno della mora dell'assicuratore).

Ma, ancora una volta, la disciplina rivela tutta la sua contraddittorietà: mentre per le "condizioni dell'azione" resta sostanzialmente irrilevante il momento cronologico in cui esse si perfezionano (*cf.*, ad es. artt. 110- 111 commi 2-3 c.p.c.), così non è per il presupposto processuale contemplato dall'art. 145 comma primo C.d.A., che deve necessariamente perfezionarsi prima del processo, nel rispetto del termine dello *spatium deliberandi*.

Da ciò consegue che non potrà, il danneggiato, nel corso del giudizio, sopperire alle carenze di contenuto e probatorie della sua richiesta stragiudiziale, in violazione del combinato disposto dell'art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 commi 1-2- C.d.A.; non potrà il danneggiato invocare che la domanda giudiziale, questa sì, contiene tutte le necessarie allegazioni e prove non fornite nel corso della procedura stragiudiziale. Al contrario, proprio questa circostanza e discrepanza, gli costerà la dichiarazione di improponibilità della domanda, con l'automatica condanna alle spese, in forza della regola oggettiva della soccombenza ex art. 91 c.p.c.

In questo sistema, infatti, la regola della soccombenza ex art. 91 c.p.c., nei fatti, finisce per operare a svantaggio della vittima del sinistro, come verrà meglio evidenziato a breve.

4.3.2. — Il primo ostacolo al diritto di azione. La dilatazione, di fatto, dello "*spatium deliberandi*". La dilatazione dei tempi di accesso alla tutela giurisdizionale effettiva. La proliferazione del contenzioso.



Come sopra evidenziato, è senza dubbio improponibile la domanda giudiziale del signor Castucci Renato, fondata su informazioni e documenti non allegati alla richiesta stragiudiziale, in violazione del combinato disposto dell'art. 145 comma primo C.d.a. - art. 148 comma secondo C.d.a.

Il signor Castucci, infatti, non indicava l'entità delle lesioni subite, né provvedeva ad allegare, alla richiesta stragiudiziale, l'"attestazione medica comprovante l'avvenuta guarigione con o senza postumi permanenti".

Sul punto si osserva che, per adempiere tale onere di "contenuto", il danneggiato si vede costretto ad attendere il decorso del tempo necessario per la stabilizzazione dei postumi (nel caso che occupa, qualche mese).

In definitiva, per tale via, di fatto risulta dilatato lo "*spatium deliberandi*" ben oltre il termine di giorni 90, di cui agli artt. 145 comma primo- art. 148 C.d.A., il che comprime ulteriormente il diritto di azione del danneggiato, in contrasto con l'art. 24 Cost.

La tutela giurisdizionale (intesa come risposta alla domanda di tutela del diritto sostanziale azionato, come decisione sul merito) viene ostacolata sotto ulteriore profilo. Questa norma (combinato disposto dell'art. 145 comma primo C.d.a. - art. 148 comma secondo C.d.a.), imponendo, per la richiesta risarcitoria ed ai fini della proponibilità, le "modalità ed i contenuti" di cui all'art. 148 C.d.A., ha trasformato quella che doveva essere una semplice questione preliminare di rito, di agevole soluzione, in una vera e propria "questione di merito", suscettibile di definizione integrale soltanto all'esito del giudizio vero e proprio.

Infatti questa disciplina assimila il presupposto processuale in essa contemplato, ad una speciale "condizione dell'azione in senso concreto".

In definitiva, ritiene il Giudice di Pace che questa disciplina possa comportare (e comporta nel caso in esame) una confusione logico-giuridica tra la questione pregiudiziale di rito (o preliminare di rito) ed il giudizio di merito, e con essa ripercussioni negative su altri diritti ed interessi costituzionalmente protetti.

L'art. 145 comma primo C.d.a. accoglie una diversa e più ampia nozione di filtro all'azione giudiziaria"; assimila il "presupposto processuale" ad una speciale condizione dell'azione in senso concreto; impone (evocando la disciplina dell'atto processuale introduttivo del giudizio) requisiti di "forma-contenuto", con poteri di cognizione dell'organo giudiziario estesi a questioni di merito, la cui definizione, tuttavia, rileverà ai soli fini del rito, della proponibilità o improponibilità dell'azione.

La proponibilità della domanda viene subordinata ad un complesso accertamento di fatto del giudicante il quale, volta per volta, esercitando il suo libero convincimento, valutando le prove offerte dalle parti ed il comportamento da queste tenuto nel corso della procedura stragiudiziale, riterrà o non riterrà sussistente la mora dell'assicuratore.

Inoltre — come già evidenziato — il giudice, per valutare l'applicabilità, alla fattispecie al suo esame, dell'art. 145 comma primo C.d.A., dovrà anche accertare se sussistano o meno le ulteriori speciali "condizioni dell'azione" contemplate negli artt. 149 C.d.A. e 287 C.d.A. Non è poi prevista alcuna possibilità di sanatoria, integrando l'improponibilità ex art. 145 comma primo C.d.A. un vizio insanabile, e dunque un ostacolo all'esercizio dell'azione (a differenza della disciplina sulla incompetenza e sulla carenza di giurisdizione: v. artt. 3844 c.p.c., art. 59 legge n.69/2009).

L'ampliamento della nozione di "filtro all'azione giudiziaria", si traduce in maggiori oneri a carico del danneggiato, con riferimento agli elementi essenziali di contenuto della richiesta stragiudiziale e del relativo corredo probatorio-documentale.

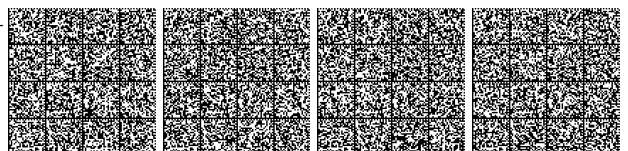
A tale ampliamento, nei fatti (non essendo garantita l'assistenza tecnica), corrisponderà l'aumento delle probabilità di una soccombenza giudiziale in mero rito che implica, oltre all'onere economico delle spese giudiziali a carico del consumatore-danneggiato, la dilatazione dei tempi di accesso effettivo alla tutela giurisdizionale (intesa come decisione sul merito del diritto sostanziale azionato).

È evidente che tale disciplina comporta una eccessiva e non giustificata compressione del diritto di azione, ed una proliferazione del contenzioso in contrasto con gli artt. 24 Cost. e 111 Cost.

4.3.3 — Ulteriori profili della violazione del diritto di azione, del diritto di difesa, dei principi del giusto processo. Gli effetti "negativi-distorsivi" della disciplina di cui all'art. 145 C.d.A., sull'applicazione delle ordinarie regole processuali, e sulla regola processuale della soccombenza.

Gli effetti pratici di tale consistente innovazione, che comprime oltre il necessario il diritto di azione e di difesa ex art. 24 Cost. - 111 Cost. del soggetto danneggiato, possono essere sintetizzati come segue.

L'ampliamento della nozione del "filtro all'azione giudiziaria", con i requisiti di "forma-contenuto", con i maggiori oneri di allegazione e probatori riferiti alla richiesta stragiudiziale ex art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 C.d.A., incide direttamente sul diritto di difesa del danneggiato, ex art. 24 Cost. comprimendolo significativamente.



Lo scopo deflattivo è perseguito dalla normativa vigente attraverso l'imposizione di oneri-obblighi di contenuto per la richiesta risarcitoria stragiudiziale, finalizzati alla formulazione della "congrua offerta" che, come sopra evidenziato, è definizione che implica l'integrale risarcimento del danno (v. punto 3 della presente ordinanza).

Nei fatti, tuttavia, tale normativa limita la possibilità di chiedere e di provare in giudizio il danno realmente patito.

Il diritto al risarcimento integrale del danno (nel caso in esame, per la lesione del bene-salute dell'individuo) è costituzionalmente garantito, come evidenziato nel punto n. 4.4.1 della presente ordinanza.

La "congrua offerta" contemplata dall'art. 148 C.d.A., non potrà che essere effettuata dall'Assicuratore sulla scorta delle sole allegazioni, informazioni e documenti forniti dal danneggiato con la richiesta ex art. 145 comma primo C.d.A., ed eventuali integrazioni ex art. 148 comma quinto C.d.A.

La definizione della questione di proponibilità della domanda del signor Castucci implica, dunque, che la sottoscritta giudicante dovrà valutare la congruità o meno dell'offerta di euro 300,00 effettuata dall'assicuratore prima del presente giudizio, esclusivamente con riferimento alle informazioni ed ai documenti che si proverà essere stati forniti dal danneggiato signor Castucci all'Assicuratore, nel corso della procedura stragiudiziale.

La domanda o il capo di domanda fondato su allegazioni e documenti non forniti all'assicuratore nel corso della obbligatoria procedura stragiudiziale ex art. 148 C.d.A., sono infatti colpiti dalla sanzione dell'improponibilità (v. art. 145 comma primo - art. 148 comma secondo C.d.A.).

L'eventuale valutazione di "congruità" della somma di euro trecento, offerta e versata al danneggiato signor Castucci nel corso della procedura ex art. 148 C.d.A., potrebbe non comportare la definizione integrale della presente controversia, e il danneggiato potrebbe vedersi costretto ad instaurare un nuovo giudizio (proliferazione del contenzioso, in contrasto con la *ratio* legis sopra evidenziata e con l'art. 111 Cost.).

Infatti, quella somma di euro 300,00, pur considerata dal giudice "congrua" con valutazione "ex ante", ossia riferita al momento della obbligatoria procedura stragiudiziale, potrebbe non coincidere con la somma idonea a risarcire integralmente il danno effettivamente patito, perché questa giudicante dovrà dichiarare la domanda improponibile, e non potrà utilizzare nel presente giudizio quelle allegazioni e quei documenti (segnatamente, quanto meno, i documenti medici del 29 febbraio 2008 e del 5 marzo 2008 allegati al fascicolo dell'attore) non forniti all'assicuratore nel corso della procedura stragiudiziale, in violazione dell'espresso disposto di cui agli artt. 145 comma primo C.d.A. art. 148 comma secondo C.d.A.

L'accertamento relativo alla "congruità" della somma versata in fase stragiudiziale, e l'accertamento relativo alla "mancanza della mora dell'assicuratore", comportano infatti la declaratoria di improponibilità della domanda.

La riforma del 2005 ha ampliato gli oneri a carico del danneggiato, ancorandoli alla procedura stragiudiziale, sottraendoli alle garanzie processuali (diritto di difesa, contraddittorio tra le parti in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale etc.), e prevedendo, al contempo, che la loro violazione venga sanzionata nel processo, con la dichiarazione di improponibilità (vizio insanabile), alla quale consegue la condanna alle spese secondo la regola oggettiva della soccombenza ex art. 91 c.p.c..

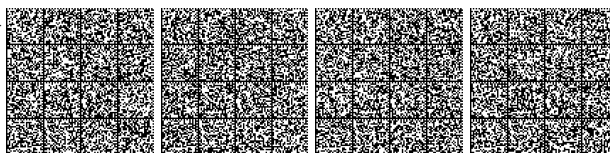
Il mancato adempimento di questi oneri, come l'accertamento della "congruità" dell'offerta stragiudiziale, sono infatti sanzionati, nel processo, con la dichiarazione di improponibilità. Si osserva, inoltre, che le nullità della citazione ex artt. 163 comma terzo cpc n. 3 e n. 4, possono essere sanate senza particolari conseguenze (v. art. 164 comma 4 e 5 cpc), che la mancata indicazione dei mezzi di prova ex art. 163 comma terzo n. 5 cpc, non è sanzionata con la nullità della citazione.

Del tutto diversa la disciplina della richiesta risarcitoria stragiudiziale, ove la mancata allegazione di circostanze e documenti è contemplata quale vizio insanabile, sanzionato con l'improponibilità della domanda giudiziale (v. art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 comma secondo C.d.A.).

L'art. 145 comma primo C.d.A., nell'imporre i requisiti "di contenuto" di cui all'art. 148 commi 1-2- C.d.A., ha "esteso" la nozione di "filtro all'azione giudiziaria", rispetto all'abrogato art. 22 legge n. 990/69, finendo per incidere sull'applicazione delle ordinarie regole processuali, creando un regime speciale e sfavorevole per il danneggiato, che comprime e rende eccessivamente gravoso l'esercizio del suo diritto di azione e di difesa.

Tale normativa limita la possibilità di chiedere e di provare in giudizio il danno realmente patito.

Si assiste quindi ad una indubbia violazione del diritto di azione e di difesa ex art. 24 Cost., atteso che, in virtù del combinato disposto degli artt. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 comma secondo C.d.A., non potranno essere utilizzate in giudizio le allegazioni e le prove rimaste estranee alla procedura risarcitoria stragiudiziale, perché il capo o parte di domanda che ad esse si riferisca è colpito dalla sanzione dell'improponibilità.



Eppure gli artt. 2907 cc., art. 2697 cc. - 99 cpc, 163 cpc, collegano la tutela giurisdizionale dei diritti, alla domanda di parte, collegano l'onere di allegazione e l'onere probatorio al processo giurisdizionale, e non ad un momento ad esso antecedente.

La normativa in esame, sembra voler assimilare la richiesta stragiudiziale all'atto introduttivo del giudizio, quanto a requisiti di forma-contenuto, senza tuttavia garantire in alcun modo la difesa tecnica (violazione del diritto di difesa, art. 24 Cost.).

Nella procedura stragiudiziale non è garantita l'assistenza tecnica di un legale, a fronte dei complessi adempimenti richiesti al consumatore-danneggiato, con conseguente aumento del rischio dell'errore.

Inoltre, anche nel caso in cui il danneggiato risulterà vittorioso nel giudizio, le spese relative alla procedura stragiudiziale non gli saranno riconosciute automaticamente ex art. 91 c.p.c., ma secondo i criteri di cui agli artt. 1223 ss cc. restando per esse inapplicabile la regola processuale della soccombenza.

Tale riforma comporta distorsioni evidenti nell'applicazione della regola processuale della soccombenza, che si risolvono ai danni della vittima del sinistro, in aperto contrasto con la *ratio* della disciplina sull'assicurazione obbligatoria, che intendeva apprestare in favore di questi una tutela rafforzata .

I maggiori oneri di allegazione e probatori, riferiti alla procedura stragiudiziale ex art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 C.d.A., ove non è garantita l'assistenza tecnica di un legale, implicano inevitabilmente un aumento delle probabilità di un non corretto adempimento degli stessi.

Da ciò conseguirà inevitabilmente un aumento delle probabilità della soccombenza giudiziale del danneggiato in una pronuncia di mero rito, cui seguirà la condanna alle spese secondo la regola giudiziale (oggettiva) della soccombenza ex art. 91 c.p.c..

L'aumento delle probabilità della soccombenza giudiziale del danneggiato in una pronuncia di mero rito, rende evidente il rischio di una moltiplicazione dei giudizi aventi ad oggetto il medesimo fatto storico, effetto che evidenzia l'irragionevolezza di questa disciplina, che si pone in contrasto anche con l'art. 111 Cost. (ragionevole durata del processo).

4.3.4 — Violazione del principio di eguaglianza. Ingiustificata disparità di trattamento rispetto al regime processuale generale (art. 3 comma primo e secondo Cost., in relazione agli artt. 24 Cost. 111 Cost.).

L'applicazione dell' art. 145 comma primo C.d.A. comporta rilevanti conseguenze nell'ambito del processo, incidendo sull'applicazione delle ordinarie regole processuali, e quindi sul diritto di difesa, a svantaggio del solo soggetto danneggiato che abbia agito in giudizio ai sensi degli artt. 144 C.d.A., 141 C.d.A., o 2054 cc. nelle correlative ipotesi. L'effetto pratico dell'applicazione di tale disciplina consiste, quindi, nel creare una ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti dell'ordinamento, rispetto alla applicazione delle ordinarie norme processuali, che regolano l'onere di allegazione e l'onere della prova ancorandoli agli atti del processo.

In particolare, la norma realizza una ingiustificata disparità di trattamento tra danneggiati ed impresa di assicurazione, quali soggetti legittimati attivamente e passivamente rispetto alle azioni ex art. 144 C.d.A. e 141 C.d.A. (per le quali vige il regime della condizione di proponibilità di cui all'art. 145 comma primo C.d.A.).

Infatti non potranno essere acquisite al processo tutte le allegazioni e le prove che il danneggiato non abbia provveduto a fornire all'assicuratore nel corso della procedura stragiudiziale, in violazione del combinato disposto degli artt. 145 comma primo C.d.A.- art. 148 comma secondo C.d.A.

L'applicazione delle ordinarie regole processuali non risulta, invece, compromessa con riferimento alla posizione dell' impresa di assicurazioni convenuta (ai sensi dell'art. 144 C.d.A., e dell'art. 141 C.d.A.), la quale è automaticamente avvantaggiata dalle interferenze negative sulla posizione processuale dell'attore, che derivano dall' applicazione dell'art. 145 comma primo C.d.A.

Inspiegabilmente, questa indubbia posizione processuale di vantaggio (lesiva del principio di eguaglianza) risulta accordata al legislatore unicamente alle imprese di assicurazioni convenute ai sensi dell'art. 144 C.d.A. o dell'art. 141 C.d.A., e non, invece, all'impresa di assicurazioni convenuta ai sensi dell'art. 149 comma sesto C.d.A. (*cf.* art. 145 comma secondo C.d.A.), nè all'impresa di assicurazioni intervenuta nel giudizio ex art. 149 comma sesto C.d.A., né, infine, al Fondo di Garanzia per le vittime della Strada, convenuto in giudizio in persona dell'impresa designata ai sensi dell'art. 287 C.d.A..

Da quanto esposto, emerge la violazione del principio di eguaglianza dei soggetti dell'ordinamento e delle parti innanzi alla legge processuale; la violazione del principio dello svolgimento del processo nel contraddittorio tra le parti in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale; la violazione del diritto di difesa del danneggiato (violazione dell'art. 3 Cost. in relazione agli artt. 24 Cost. e 111 Cost. commi primo e secondo).



In particolare, come ampiamente esposto, l'applicazione pratica della regola oggettiva della soccombenza ex art. 91 c.p.c., finisce per operare, nei fatti, con uno sbilanciamento in favore dell'impresa di assicurazioni convenuta ai sensi degli artt. 144 C.d.A., e 141 C.d.A. (azioni cui è applicabile l'art. 145 comma primo C.d.A.), il nuovo sistema, infatti, amplia la nozione di "filtro all'azione giudiziaria" (imponendo oneri di contenuto, v. art. 145 C.d.A.), cui inevitabilmente consegue l'aumento del rischio dell'errore nel corso della obbligatoria procedura stragiudiziale, ove non è garantita l'assistenza tecnica; questo errore verrà sanzionato in giudizio con la declaratoria di improponibilità e conseguente condanna alle spese ex art. 91 c.p.c.

Al contrario, nel caso in cui il danneggiato risulti vittorioso in giudizio, non troverà comunque applicazione la regola di cui all'art. 91 cpc con riferimento alla redazione dell'atto stragiudiziale ed alle attività ad esso connesse.

Risulta quindi evidente la discriminazione che, di fatto, viene a crearsi non soltanto a svantaggio della categoria di danneggiati legittimati alle azioni ex artt. 144 C.d.A. e 141 C.d.A., ma anche a svantaggio dei cittadini meno abbienti, i quali non potranno permettersi di sostenere le spese per l'assistenza di un avvocato nella procedura stragiudiziale (violazione dell'art. 3 comma 2 Cost., in relazione all'art. 24 Cost.).

4. 4 — violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Violazione dell'art. 3 Cost. in relazione al diritto di azione, al diritto di difesa, ai principi del giusto processo, alla legge processuale, alla tutela del diritto alla salute (art. 3 comma primo e secondo Cost., in relazione agli artt. 24 primo e secondo comma Cost.; 2 e 32 Cost.; art. 111 comma primo e secondo Cost.; art. 2907 cc.; art. 2697 cc.; art. 99 cpc; art. 163464 c.p.c.). Violazione dell'art. 3 Cost. e dell'art. 117 comma primo Cost., in relazione agli artt. 1, 3, 47 della Carta di Nizza. Violazione del principio di ragionevolezza.

4.4. 1 — Identità del bene giuridico leso, costituzionalmente protetto, e pluralità di azioni dirette. Il diverso regime di proponibilità delle azioni dirette contemplate nel C.d.A., e della stessa azione ex art. 2054 cc.

In primo luogo occorre considerare l'identità degli interessi costituzionali sottesi all'art. 145 comma primo C.d.A., all'art. 145 comma secondo C.d.A., all'art. 287 C.d.A. (cfr. Corte cost. sent. n. 310/1996).

La disciplina dettata dall'art. 145 comma primo C.d.A. arreca lesione ai medesimo bene costituzionalmente protetto (tutela giurisdizionale del diritto alla salute, ex artt. 2 Cost., 32 Cost., 24 Cost., e normativa comunitaria sopra richiamata, in relazione all'art. 117 comma primo Cost.) che fonda la disposizione relativa al caso diverso assunto come *tertium comparationis* (art. 287 C.d.A.).

Il diritto sostanziale leso (diritto alla salute) resta identico, pur nella diversità delle azioni dirette contemplate nel C.d.A.; ed identici sono i fatti principali rilevanti, ossia idonei a concretare il nucleo della fattispecie astratta in questione (diritto al risarcimento del danno prodotto a persone o cose dalla circolazione del veicolo sulle strade di uso pubblico, o su aree a queste equiparate, cfr. artt. 2054 cod. civ. art. 122 Codice delle Assicurazioni).

Gli ulteriori fatti contemplati dalle norme di cui agli artt. 141 C.d.A., 144 C.d.A., 149 C.d.A., 287 C.d.A., a ben vedere assolvono alla sola funzione di identificare i soggetti obbligati al risarcimento nel caso concreto.

Nelle fattispecie appena richiamate, muta unicamente il soggetto che per legge risulta obbligato al risarcimento del danno, rispetto alla medesima lesione aquiliana del diritto alla salute (diritto assoluto dell'individuo, fondamentale ed inviolabile, tutelato dall'art. 32 Cost.).

In particolare; in relazione alla struttura dell'"azione diretta", la giurisprudenza della S.C. (Cass 12376/07) ha chiarito che il suo oggetto risulta complesso, e che si compone:

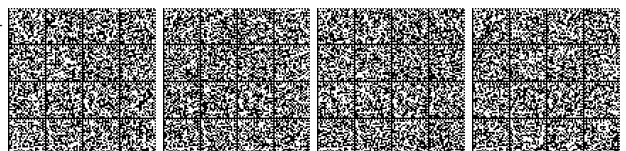
a) dell'azione di accertamento, che il danneggiato può svolgere - ai sensi del terzo comma dell'art. 2054 c.c. - anche in via esclusiva nei confronti del responsabile, che però, in questo caso viene svolta non solo tra le parti che rispetto al rapporto che ne è oggetto sarebbero legittimate in senso sostanziale, bensì anche nei riguardi di un soggetto estraneo a tale rapporto, cioè l'assicuratore;

b) e dell'azione nascente dal contratto assicurativo, riguardo alla quale la stessa legge attribuisce al danneggiato la legittimazione straordinaria e rispetto alla quale l'accertamento della responsabilità costituisce un presupposto.

La S.C. ha quindi precisato che:

"...nella descritta struttura complessa dell'azione diretta la funzione di presupposto necessario è svolta, tuttavia, dal solo accertamento della responsabilità nell'an e nel quantum del responsabile ai sensi dell'art. 2054 c. c., comma 3. Non assume, invece, funzione di presupposto la richiesta di condanna del responsabile (...)" "... tale petitum non fa parte della struttura complessa dell'azione diretta per come si è descritta, ma trae titolo esclusivamente dalla norma del terzo comma dell'art. 2054 c.c., comma 3.

In altri termini, quando il responsabile esercita l'azione diretta deve necessariamente chiedere l'accertamento concernente l'azione di cui all'art. 2054 c.c., comma 3, perché esso fa parte dell'oggetto dell'azione diretta.



La domanda ai sensi dell'art. 2054 c.c., comma 3, svolta nella sua integralità e quella inerente l'azione diretta presentano parziale coincidenza di causa petendi e di petitum. La parziale coincidenza della causa petendi concerne la fattispecie costitutiva dell'accertamento della responsabilità dell'assicurato responsabile.

Quella relativa al petitum concerne soltanto la richiesta di tale accertamento" (Cass. 12376/07).

In definitiva, nella descritta struttura complessa dell'azione diretta, la funzione di presupposto necessario è svolta dal solo accertamento della responsabilità nell'an e nel quantum del responsabile ai sensi dell'art. 2054 c.c., comma 3 (v. Cass. 12376/07). Occorre, inoltre, rammentare che la condizione di proponibilità della domanda di cui all'art. 145 C.d.A., deve essere assolta anche nel caso in cui il danneggiato scelga di agire nei confronti del solo responsabile civile, ai sensi dell'art. 2054 cc. (v., tra le altre, Corte cost., n. 24/1973; Corte cost., n. 19/1975; Cass. n. 1718/1974).

Di conseguenza, anche la proponibilità della stessa azione ex art. 2054 comma terzo c.c. segue un doppio regime, e precisamente:

a) il regime dettato dall'art. 145 comma primo C.d.A., nel caso in cui il soggetto sia legittimato (anche) alle azioni ex art. 144 C.d.A., ovvero ex art. 141 C.d.A.;

b) il diverso regime di cui all'art. 145 comma secondo C.d.A., nel caso in cui il soggetto danneggiato sia legittimato (anche) all'azione ex art. 149 comma sesto C.d.A.

Queste precisazioni pongono in luce alcuni profili di illegittimità dell'art. 145 comma primo C.d.A. (norma che deve essere applicata alla fattispecie in esame) per violazione dell'art. 3 Cost., realizzando tale normativa una ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni di fatto eguali.

Infatti, come sopra evidenziato, nella struttura complessa dell'azione diretta, la funzione di presupposto necessario è svolta dal solo accertamento della responsabilità nell'an e nel quantum del responsabile, ai sensi dell'art. 2054 comma 3 cc.

Si consideri, inoltre, l'identità degli interessi costituzionali sottesi all'art. 145 comma primo C.d.A., all'art. 145 comma secondo C.d.A., all'art. 287 C.d.A. (cfr. Corte cost. sent. N. 310/1996, sopra citata).

In tutte le fattispecie appena richiamate viene in questione la tutela giurisdizionale del diritto inviolabile della persona alla salute, costituzionalmente protetto (art. 2 Cost., 32 Cost., 24 Cost.).

L'ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni di fatto eguali, sussiste in primo luogo tra le ipotesi disciplinate nel primo e nel secondo comma dell'art. 145 C.d.A.

La violazione dell'art. 3 Cost., sussiste poi, anche sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento tra le fattispecie contemplate nell'art. 145 comma primo C.d.A., e le fattispecie cui è applicabile la ben diversa disciplina della condizione di proponibilità di cui all'art. 287 C.d.A.

44.2 — Ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento tra soggetti danneggiati, rispettivamente legittimati attivamente alle azioni ex artt. 144 C.d.A., 141 C.d.A., ed alle azioni ex art. 149 comma sesto C.d.A. e 287 C.d.A..

Ingiustificata disparità di trattamento tra danneggiati, legittimati all'azione ex art. 2054 codice civile.

L'art. 145 comma primo C.d.A. (applicabile per le fattispecie di cui agli artt. 144 C.d.A., 141 C.d.A., nonché in caso di azione ex art. 2054 cc. nelle correlative ipotesi), contempla una problematica figura di "presupposto processuale", che è contemporaneamente "condizione della giurisdizione" e "condizione dell'azione"; impone oneri di contenuto per la richiesta stragiudiziale, finalizzati alla corresponsione della "congrua offerta" ex art. 148 C.d.A.

Ulteriori problemi sorgono, in sede di applicazione delle norme del C.d.A. che regolano la condizione di proponibilità, in quanto le differenti discipline previste, sono collegate alle diverse fattispecie di "azione diretta", introdotte con la novella del 2005.

Per stabilire se ad una fattispecie concreta sia applicabile o meno l'art. 145 comma primo C.d.A., occorre infatti verificare la sussistenza delle condizioni delle azioni ex art. 144 C.d.A., ovvero ex art. 141 C.d.A. e, specularmente, l'insussistenza di alcuna delle ulteriori e speciali "condizioni dell'azione", che legittimano il danneggiato ad agire ex art. 149 comma sesto C.d.A., ovvero ex art. 287 C.d.A.

Questo complesso regime comporta significative limitazioni alla effettiva possibilità di agire in giudizio ai sensi degli artt. 144 C.d.A., 141 C.d.A., e 2054 cc. nelle correlative ipotesi; comporta ripercussioni sull'applicazione delle ordinarie regole processuali, con uno sbilanciamento della posizione delle parti a svantaggio del soggetto danneggiato, in violazione dell'art. 3 Cost., in relazione agli artt. 24 Cost. e 111 Cost.

Tale sfavorevole regime non sussiste, invece, per le fattispecie disciplinate dall'art. 145 comma secondo C. (azione ex art. 149 comma sesto C.d.A.) né per le fattispecie disciplinate dall'art. 287 C.d.A.

Infatti, l'art. 145 comma secondo C.d.A. (v. interpretazione costituzionalmente orientata esposta nel punto 3 della presente ordinanza) e l'art. 287 C.d.A., dettano una disciplina del "filtro all'azione giudiziaria" che sostanzialmente



coincide con quella dell'abrogato art. 22 legge n. 990/69, con la conseguenza che l'azione giudiziaria sarà proponibile anche qualora sussistano atti "equipollenti", ossia tutte le volte in cui le trattative intercorse consentano di ritenere raggiunto lo scopo di quelle norme, che consiste, semplicemente, nel favorire il contatto tra le parti e la possibilità di accordi transattivi per la liquidazione del danno (v. punti n. 3 e n. 4.2 della presente ordinanza).

Ciò, fermo restando che difficoltà sorgono anche nell'individuare, concretamente, le ipotesi riconducibili al comma primo ovvero al comma secondo dell'art. 145 C.d.A., come verrà evidenziato a breve.

Ad avviso della GdP, queste significative differenze di disciplina per la condizione di proponibilità della domanda, contrastano con l'art. 3 commi primo e secondo Cost., trattandosi sostanzialmente di casi identici, trattati in modo ingiustificatamente diverso. Invero, il discrimina tra i due diversi regimi è collegato alla diversità dei soggetti legittimati attivamente alle diverse "azioni dirette" contemplate nel T.U. Codice delle Assicurazioni. L'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 145 comma primo CdA. ricomprende i soggetti legittimati alle sole azioni ex artt. 144 C.d.A., 141 C.d.A. e 2054 cc. nelle correlative

L'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 145 comma secondo CdA. ricomprende i soggetti legittimati alle sole azioni ex artt. 149 comma sesto CdA. e 2054 cc. nelle correlative ipotesi.

In definitiva, soltanto per i soggetti legittimati attivamente ad alcune azioni rientranti nell'ambito di applicazione del C.d.A. (precisamente: art. 149 comma sesto C.d.A. ed art. 2054 cc. nelle correlative ipotesi; art. 287 C.d.A.), si applicherà il diverso regime sopra descritto (ex artt. 145 comma secondo C.d.A., ovvero ex art. 287 C.d.A.), più favorevole.

La discriminazione tra i diversi regimi (e quindi, in primo luogo, la discriminazione tra soggetti danneggiati) sembra arbitraria, perchè effettuata sulla base di criteri che per lo stesso ordinamento appaiono infondati, inadeguati e contraddittori

Il rispetto del principio di ragionevolezza richiede di "...ricondurre le deroghe ingiustificate e le arbitrarie eccezioni alle regole già stabilite dalla legge ovvero ai principi generali univocamente stabiliti dalla legge" (Corte cost. 314/1983; cfr Corte cost. 28/1957; 9/1975), e che la normativa sia conforme ai criteri di "intrinseca ragionevolezza" (Corte cost. 78/2005), il che non ricorre nel caso che occupa.

L'applicazione dei diversi regimi della condizione di proponibilità (art. 145 comma primo C.d.A., in luogo dell'art. 145 comma secondo C.d.A. ovvero dall'art. 287 C.d.A.), in sintesi, è legato a variabili relative al tipo di sinistro (coinvolgimento di due o più veicoli, o di veicoli e pedoni, velocipedi etc.) al tipo di veicoli coinvolti (veicoli identificati o non identificati, "assicurati" o non assicurati), alla condizione soggettiva del danneggiato (conducente del veicolo, proprietario, "assicurato", soggetto trasportato, pedone), al tipo e all'entità dei danni di cui si chiede il risarcimento (es. danni al veicolo; danni alle cose trasportate; danni a cose esterne al veicolo; "fermo tecnico"; danni alla persona inferiori o superiori, al 9% di I.P.); al tipo ed eziologia del danno (danni alla persona subiti dal conducente responsabile o non responsabile); alla circostanza che il veicolo sia stato o meno posto in circolazione contro la volontà del proprietario, dell'usufruttuario, dell'acquirente con patto di riservato dominio o del locatario in caso di locazione finanziaria; alla circostanza che il sinistro abbia o non abbia coinvolto un veicolo immatricolato all'estero (v. artt. 126 comma secondo C.d.A.; art. 149 comma secondo C.d.A.).

I criteri di cui sopra, richiamati sinteticamente, sembrano infondati, in quanto estranei alla fattispecie costitutiva del diritto sostanziale (costituzionalmente protetto) di cui si invoca la tutela giurisdizionale, diritto che resta sostanzialmente identico, pur nella diversità delle "azioni dirette" contemplate nel T.U. Codice delle Assicurazioni. Identico (ontologicamente e giuridicamente) il bene giuridico leso costituzionalmente protetto (salute), identico il danno alla salute.

Il diritto sostanziale del soggetto rimasto danneggiato a seguito di un sinistro rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 122 C.d.A. (d.lgs. n. 209/2005), scaturisce sempre dall'illecito aquiliano di cui all'art. 2054 codice civile, espressamente richiamato dall'art. 122 comma primo C.d.A. (v. punto 4.4.1 della presente ordinanza).

La condizione di proponibilità disciplinata dagli artt. 145 C.d.A. e 287 C.d.A., ha ad oggetto il diritto al risarcimento scaturente dalla lesione dell'integrità fisica della persona, tutelato dagli artt. 2 Cost., 32 Cost., 24 Cost. e dagli artt. 1, 3, 35, 47 della Carta di Nizza. Il diritto al risarcimento del danno (biologico, non patrimoniale, patrimoniale, azionato indifferentemente ai sensi dell'art. 144 C.d.A., o dell'art. 141 C.d.A., o dell'art. 149 comma sesto C.d.A., o dell'art. 2054 cc. nei confronti del solo responsabile civile; o dell'art. 287 C.d.A.), scaturisce sempre dalla lesione dell'integrità fisica del soggetto, cagionata dalla circolazione di un veicolo sulle strade di cui all'art. 122 C. d.A. (v. art. 2054 cc., richiamato dall'art. 122 comma primo C.d.A.; art. 2043 ss cc., art. 2059 cc.; art. 32 Cost.).

Identico, in particolare, il diritto azionato ai sensi dell'art. 2054 codice civile nei confronti del solo responsabile civile.



Eppure, la stessa azione ex art. 2054 comma terzo codice civile (in relazione alla quale deve essere assolta la condizione di proponibilità in questione), è sottoposta al regime di cui all'art. 145 comma primo C.d.A., nel caso in cui il danneggiato sia anche potenzialmente legittimato ad una delle azioni di cui all'art. 144 C.d.A., ovvero 141 C.d.A.; è invece sottoposta al diverso regime di cui all'art. 145 comma secondo C.d.A., nel caso in cui il danneggiato sia anche potenzialmente legittimato air azione di cui all'art. 149 comma sesto C.d.A.

Il fine complessivo della legge sull'assicurazione obbligatoria, consiste nell'apprestare una tutela rafforzata al diritto al risarcimento di cui è titolare la vittima del sinistro (v. punto 4.2 della presente ordinanza; v. art. 122 comma primo C.d.A.), diritto che resta sostanzialmente identico, pur nella diversità delle discipline di cui agli artt. 145 comma primo C.d.A.; 145 comma secondo C.d.A.; 287 C.d.A.

L'art. 145 comma primo del TU Codice delle Assicurazioni, contrasta con il principio di ragionevolezza sotto ulteriore profilo, atteso che la disciplina in esso prescritta produce effetti che contrastano con il fine voluto dal legislatore (cfr. legge n. 990/69 ed art. 4 legge - delega n. 229/2003; v. punti n. 4.1 e n. 4.2 della presente ordinanza) comportando un "indebolimento" della tutela del consumatore e comunque della vittima dei sinistro.

I criteri utilizzati per discriminare tra le diverse discipline sono, indubbiamente, estranei al quadro di interessi che ha ispirato la legge sull'assicurazione obbligatoria (v. punto ti. 4.2 della presente ordinanza), e comunque infondati.

Le norme processuali sulla condizione di proponibilità di cui agli artt. 145 comma primo e secondo C.d.A., e di cui all'art. 287 C.d.A., regolano l'accesso alla giurisdizione, ed hanno natura strumentale rispetto al diritto di cui si invoca la tutela.

I criteri utilizzati dal legislatore per discriminare i diversi regimi della condizione di proponibilità sono infondati, posto che consistono in fattori contingenti ed occasionali, giuridicamente irrilevanti perchè non contemplati direttamente o indirettamente dalle norme sostanziali di riferimento, perchè estranei alle fattispecie costitutive dei diritti sostanziali azionati (v., ad es. art. 2054 c.c., art. 2059 cc.; art. 590 c.p.; art. 32 Cost.).

Dall'esame della normativa sostanziale di riferimento emerge, ad esempio, che resta giuridicamente irrilevante la circostanza che il medesimo danno alla salute sia stato cagionato da un veicolo identificato o non identificato (cfr. combinato disposto artt. 145 C.d.A. - art. 287 C.d.A.- art. comma 1 lettera a) C.d.A.); che la circolazione del veicolo sia o non sia avvenuta *prohibente domino* (cfr. combinato disposto artt. 145 C.d.A. - art. 287 C.d.A. - art. comma 1 lettera d) C.d.A.).

Ancora, la "misura" concreta della accertata responsabilità di un conducente ("esclusiva" o "concorsuale": cfr. combinato disposto artt. 145 C.d.A. - art. 149 comma secondo C.d.A), rileva essenzialmente ai fini della liquidazione del danno, del "*quantum debeatur*" (cfr. artt. 2056 cc. , 1223 cc.).

Allo stesso modo, l'entità del danno biologico concretamente patito (invalidità permanente inferiore o superiore al 9% della totale, cfr. combinato disposto art. 145 C.d.A. - art. 149 comma secondo C.d.A., art. 139 C.d.A.) non rileva ai fini del fatto costitutivo del diritto, dell'obbligazione risarcitoria derivante dall'illecito civile e/o penale, dell'*an debeatur*.

La nota e recente sentenza delle Sezioni Unite (Cass. Civ. Sez. Un. 11 novembre 2008 n. 26972) non ha del resto delineato alcuna differenza tra lesioni micropermanenti (danni di lieve entità alla persona) e lesioni macropermanenti.

Identico il fatto illecito, identico l'evento lesivo, ontologicamente e giuridicamente; identico il danno alla salute patito dalla vittima, anche a fronte della diversa eziologia, delle contingenti ed imprevedibili circostanze sopra riportate, irragionevolmente assunte dal legislatore quali criteri per discriminare l'applicabilità delle differenti discipline della condizione di proponibilità della domanda (cfr. art. 145 comma primo e secondo C.d.A.; art. 287 C.d.A.).

In definitiva, il diritto sostanziale leso (diritto inviolabile alla salute) resta identico, pur nella diversità delle menzionate azioni contemplate nel C.d.A., ed identici sono i fatti principali rilevanti, ossia idonei a concretare il nucleo della fattispecie astratta in questione (diritto al risarcimento del danno prodotto a persone o cose dalla circolazione del veicolo sulle strade di uso pubblico, o su aree a queste equiparate, cfr. artt. 2054 cod. civ. art. 122 Codice delle Assicurazioni).

Gli ulteriori fatti contemplati dalle norme richiamate, assolvono alla sola funzione di identificare i soggetti obbligati al risarcimento nel caso concreto.

La S.C., già richiamata (Cass. 12376 /2007) ha infatti precisato che: "...nella .. struttura complessa dell'azione diretta la funzione di presupposto necessario è svolta... dal solo accertamento della responsabilità nell'an e nel quantum del responsabile ai sensi dell'art. 2054 c.c., comma 3. (...)"

"..In altri termini, quando il responsabile esercita l'azione diretta deve necessariamente chiedere l'accertamento concernente l'azione di cui all'art. 2054 c.c., comma 3, perchè esso fa parte dell'oggetto dell'azione diretta".



In conclusione, i criteri contemplati dal legislatore quale discriminazione tra i diversi regimi della condizione di proponibilità della domanda sono infondati, perchè estranei alla fattispecie sostanziale costitutiva dei diritti azionati, e perchè estranei al quadro di interessi che ha ispirato la legge sull'assicurazione obbligatoria, ossia apprestare una tutela rafforzata del diritto al risarcimento della vittima del sinistro.

I predetti criteri sono dunque arbitrari ed infondati, e l'art. 145 C.d.A. viola l'art. 3 Cost., anche sotto il profilo della ragionevolezza.

Ancora a titolo esemplificativo, la fissazione del limite del 9% della I.P. (*cf.* combinato disposto artt. 145 comma secondo C.d.A. - art. 149 comma secondo C.d.A.), quale criterio di discriminazione tra il regime di cui all'art. 145 comma primo C.d.A. e di cui all'art. 145 comma secondo C.d.A., non trova una ragione logica e coerente, rapportata all'evadenzato fine perseguito dalla legge sull'assicurazione obbligatoria.

Incomprensibile resta il motivo per cui, in luogo del 9% non sia stato fissato altro limite "quantitativo" (es., 5% della I.P., ovvero 16% della I.P., etc.).

Il limite del 9% sembrerebbe, per una singolare coincidenza (v. importi approvati con D.M. per il risarcimento delle "lesioni micropermanenti" ai sensi dell'art. 139 C.d.A.), calibrato in funzione della competenza del Giudice di Pace, secondo un quadro di interessi indubbiamente estraneo rispetto alla *ratio* di apprestare una rafforzata tutela al diritto sostanziale della vittima del sinistro, tutela che non può mutare in ragione del diverso organo giudiziario competente.

Ingiustificata, dunque, la discriminazione tra soggetti danneggiati i quali, a seconda dell'entità del danno alla salute lamentato (ci si chiede: o "accertato"?), dovranno seguire la procedura stragiudiziale di cui all'art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 C.d.A., per poi adire il Tribunale, ovvero la ben diversa procedura di cui all'art. 145 comma secondo C.d.A. - art. 149 C.d.A., per poi adire il Giudice di Pace.

I criteri in questione appaiono altresì inadeguati, rispetto alla *ratio* di rafforzare la tutela del soggetto debole-danneggiato, e di deflazionare il contenzioso.

Sotto ulteriore profilo, non si comprende la ragionevolezza di una disciplina della condizione di proponibilità, che muta significativamente in relazione ad elementi di fatto fortuiti e contingenti, oggetto di possibile contestazione e, dunque, incerti.

Si pensi alla circostanza che il sinistro abbia coinvolto due veicoli ovvero un numero superiore di veicoli e/o pedoni; che le cose danneggiate siano o non siano state trasportate a bordo di un veicolo; che la circolazione sia o non sia avvenuta *prohibente domino* etc.

Si pensi alla diversa misura della responsabilità, esclusiva o concorsuale, o alla diversa quantificazione del danno biologico da I.P., inferiore o superiore al 9% della totale (*cf.* art. 145 comma secondo C.d.A. - art. 149 comma secondo C.d.A.), tutti fatti da accertare, ancora incerti al momento della richiesta di risarcimento stragiudiziale e al momento della instaurazione del giudizio.

A titolo meramente esemplificativo, si consideri che, all'esito dell'istruttoria, in un giudizio introdotto ai sensi dell'art. 149 comma sesto C.d.A. per il risarcimento del danno biologico, con domanda di I.P. inferiore al 9%, ove fosse accertata la corresponsabilità del danneggiato-attore, potrebbe accadere che il giudice dichiari l'improponibilità della domanda, in quanto la richiesta risarcitoria non rispetta i requisiti di contenuto imposti dall'art. 145 comma primo C.d.A., avendo l'attore erroneamente richiesto il risarcimento ai sensi dell'art. 145 comma secondo C.d.A. (si rammenta infatti che la "responsabilità esclusiva" è assunta quale condizione dell'azione per il risarcimento dei danni alla persona del conducente ex art. 149 C.d.A.).

Ma quell'errore non potrebbe certamente essere imputabile al danneggiato-attore, atteso che, indubbiamente, la "responsabilità esclusiva", oggetto di contestazione, è fatto da accertare in giudizio.

La declaratoria di improponibilità, collegata ad un errore certamente non imputabile al danneggiato-attore, frustra la *ratio* di apprestare una tutela rafforzata a questo soggetto, che subisce un danno economico a seguito della soccombenza in rito e vede, inoltre, procrastinata la risposta alla propria domanda di tutela sostanziale.

Ne risulta, inoltre, frustrata anche la *ratio* di deflazionare il contenzioso e di ridurre, per tale via i costi di gestione dei sinistri, atteso che l'aumento delle dichiarazioni di improponibilità favorisce il proliferare di contenzioso avente ad oggetto il medesimo fatto storico.

Sembra dunque evidente l'irragionevolezza di questa disciplina, inidonea o non congrua rispetto alle finalità della legge sull'assicurazione obbligatoria.

Né sembra ragionevole collegare l'applicazione di una certa disciplina della condizione di proponibilità (presupposto processuale) piuttosto che un'altra (art. 145 comma primo C.d.A., in luogo dell'art. 145 comma secondo C.d.A.) alla semplice "domanda" del soggetto interessato.



In tal modo, ad esempio, alla semplice “domanda” di risarcimento del danno alla persona, quantificata in misura superiore al 9% di I.P., dovrebbe senz’altro conseguire l’applicazione del regime di cui all’art. 145 comma primo C.d.A. - 148 C.d.A.; alla semplice “domanda” di accertamento della responsabilità esclusiva e di condanna al risarcimento del danno alla persona, quantificata in misura inferiore al 9% di I.P., dovrebbe invece conseguire l’applicazione del diverso regime di cui all’art. 145 comma secondo C.d.A. - art. 149 C.d.A.

Sembra dunque evidente che, con questo metodo, si finirebbe col lasciare l’applicazione di uno dei diversi regimi per l’accesso alla giurisdizione alla libera scelta del soggetto danneggiato, secondo una logica che sembra andare ben oltre la *ratio* del semplice “filtro all’azione giudiziaria”.

Per tale via, infatti, si finisce per condizionare la scelta del danneggiato nella configurazione e quantificazione della sua domanda, sulla base di fattori estranei rispetto al danno concretamente e realmente patito (violazione del diritto di difesa ex art. 24 Cost.; violazione dell’art. 3 comma secondo Cost.).

In particolare, di fatto, questa normativa finisce per disincentivare una certa quantificazione della domanda (es. danno biologico da I.P. superiore al 9%).

In altre parole, il danneggiato che sa bene di aver patito un danno biologico da I.P. superiore al 9% potrebbe essere indotto, ciò malgrado, a domandare il risarcimento in misura inferiore al 9% di I.P., pur di non incorrere nel gravoso regime della condizione di proponibilità ex art. 145 comma primo C.d.A. - art. 148 C.d.A., che, come visto, si ripercuote direttamente sulle ordinarie regole processuali sbilanciando la posizione delle parti a vantaggio della compagnia di assicurazioni convenuta.

Ancora, lo stesso danneggiato potrebbe essere costretto ad azionare distinte procedure risarcitorie stragiudiziali, nel caso in cui alcuni dei danni patiti rientrino nell’ambito di applicazione dell’art. 148 C.d.A. (es., danno da “fermo tecnico”, danno alla persona del conducente superiore al 9% di I.P.) ed altri nell’ambito di applicazione dell’art. 149 comma secondo C.d.A. (es., danno a cose trasportate, danno al veicolo).

All’applicazione dei “diversi regimi” conseguono, come visto, riflessi diversi sul piano processuale, con tutti i problemi conseguenti, che si pongono inevitabilmente sia in caso di distinte azioni giudiziarie ex art. 144 C.d.A., art. 141 C.d.A., art. 149 comma sesto C.d.A., sia nel caso in cui le diverse voci di danno siano state domandate nello stesso processo ex art. 144 C.d.A., secondo l’opzione interpretativa che ritiene facoltative le diverse azioni giudiziarie contemplate nel T.U. Codice delle Assicurazioni.

In ogni caso sembra evidente l’irragionevolezza della disciplina in esame, che comprime oltre il necessario il diritto di difesa di alcuni danneggiati rispetto ad altri, parcellizzando le forme di tutela dello stesso diritto sostanziale leso.

Occorre poi rilevare la contraddittorietà di tale disciplina e di tali criteri.

In primo luogo, appare palese la contraddittorietà intrinseca della stessa disposizione di cui all’art. 145 C.d.A., per quanto ampiamente evidenziato nella presente ordinanza, atteso che la disciplina di cui al comma primo si pone in contrasto con tutte le richiamate disposizioni di legge, costituzionali ed europee, mentre la (sola) disciplina di cui al comma secondo consente di accogliere una interpretazione costituzionalmente orientata (v. punto n. 3 della presente ordinanza).

La contraddittorietà intrinseca ed estrinseca emerge sotto molteplici profili, già evidenziati. Occorre aggiungere che il criterio di discriminazione tra cittadini del “veicolo identificato”, utilizzato dal legislatore per rendere applicabile la disciplina di cui all’art. 145 C.d.A., rispetto alla disciplina di cui all’art. 287 C.d.A., dedicata (anche) ai “veicoli non identificati” viene disatteso nella disposizione di cui all’art. 287 comma secondo C.d.A..

L’art. 287 comma secondo C.d.A. testualmente prevede che, nel caso di soggetto danneggiato in un sinistro cagionato da veicolo non identificato, in relazione al quale si deve applicare la disciplina del “filtro all’azione” di cui all’art. 287 C.d.A. (corrispondente al previgente art. 22 legge n. 990/69 giudicato dalla Corte costituzionalmente conforme), ebbene costui “non è tenuto a rinnovare la domanda qualora successivamente venga identificata l’impresa di assicurazione del responsabile”, con ciò implicitamente ed esplicitamente escludendo l’applicabilità dell’art. 145 C.d.A., pur in presenza di “veicolo identificato”.

In definitiva il criterio di discriminazione per l’applicabilità della disciplina di cui all’art. 287 C.d.A. in luogo della disciplina di cui all’art. 145 C.d.A., indicato dal legislatore nella circostanza che il sinistro sia stato cagionato da veicolo non identificato, risulta smentito dallo stesso legislatore nella particolare ipotesi descritta nell’art. 287 comma secondo C.d.A., senza alcuna ragione logica.

La contraddittorietà del dettato normativo è chiaro indice della sostanziale infondatezza ed irragionevolezza del menzionato “criterio” di discriminazione tra le due diverse discipline del presupposto processuale (ex artt. 145 comma primo C.d.A. e 287 C.d.A.).



Si vuoi dire che, se il criterio del “veicolo identificato o non identificato” è senza dubbio “fondato e ragionevole”, rispetto alla semplice individuazione del soggetto obbligato e, legittimato passivamente per le azioni ex art. 287 C.d.A. e 144 C.d.A. (in sintesi, il F.G.V.S. in luogo dell’impresa di assicurazioni), quello stesso criterio non sembra altrettanto fondato, né ragionevole, né congruo, quando rapportato alla diversa disciplina della condizione di proponibilità della domanda ex artt. 145 comma primo C.d.A. e 287 C.d.A.

Considerazioni analoghe, valgono per i criteri del “veicolo assicurato o non assicurato”, e della circolazione avvenuta *prohibente domino*, che non sembrano né fondati, né congrui, né ragionevoli, ai fini del diverso regime applicabile per la condizione di proponibilità della domanda.

In particolare, non si comprende la fondatezza del secondo criterio (circolazione *prohibente domino* o meno) per giustificare il diverso regime della condizione di proponibilità di cui agli artt. 145 C.d.A. - art. 287 C.d.A.

La circostanza che la circolazione sia o non sia avvenuta *prohibente domino*, resta giuridicamente irrilevante rispetto alla medesima lesione dell’integrità fisica, da cui scaturisce il diritto al risarcimento del danno biologico, e la disparità di trattamento tra danneggiati in relazione al diritto di azione e difesa appare, anche sotto tale profilo, ingiustificata ed arbitraria.

Lo stesso criterio sembra anche inadeguato, rispetto alle finalità della legge sull’assicurazione obbligatoria, di rafforzare la tutela del danneggiato e di deflazionare il contenzioso.

È evidente che la contestazione relativa alla “circolazione *prohibente domino*” implichi un accertamento di fatto del giudice di merito, non agevole, con conseguente protrarsi dell’incertezza sulla rituale instaurazione del giudizio.

In definitiva, la disciplina in esame è irragionevole ed illogica anche sotto questo profilo, perché, ancora una volta, ricollega la sussistenza del presupposto processuale (questione pregiudiziale di rito) ad un complesso accertamento di fatto del giudice di merito.

4.4.3 — Ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti danneggiati ed impresa di assicurazione, quali soggetti legittimati attivamente e passivamente rispetto alle azioni ex art. 144 C.d.A. e 141 C.d.A.

Oltre quanto osservato nel punto 4.3.4. della presente ordinanza (cui si rinvia), l’ingiustificata disparità di trattamento tra danneggiato ed impresa di assicurazioni, e quindi tra attore e convenuto nei giudizi instaurati ai sensi dell’art. 144 C.d.A. ovvero 141 C.d.A., emerge sotto ulteriore profilo.

L’art. 148 comma primo C.d.A. prevede che l’offerta formulata dall’assicuratore oltre che “congrua” debba essere “motivata”, così come il diniego di offerta.

I vizi di motivazione dell’offerta o del diniego di offerta, come la mancata o tardiva offerta, non risultano tuttavia sanzionati in alcun modo, a differenza del vizio di contenuto della richiesta risarcitoria del danneggiato, dal cui accertamento consegue l’improponibilità della domanda ai sensi del combinato disposto degli artt. 145 comma primo C.d.A. - 148 commi primo e secondo C.d.A. (v. punto 3 della presente ordinanza).

Emerge dunque ancora una volta il disallineamento della posizione delle parti, a svantaggio del soggetto debole-danneggiato.

5 — Conclusioni.

In conclusione, la rilevanza della questione di costituzionalità discende essenzialmente dalla impossibilità giuridica di ritenere sussistenti circostanze “equipollenti” alla condizione di cui all’art. 145 comma primo C.d.A., ossia dalla impossibilità di attribuire rilevanza, ai fini della proponibilità dell’azione risarcitoria, alle trattative intercorse tra le parti nella procedura stragiudiziale ex art. 148 C.d.A., che si è “conclusa” con la corresponsione di una somma ritenuta “non congrua” dal danneggiato e trattenuta a titolo di acconto.

I profili di incostituzionalità dell’art. 145 C.d.A. possono essere sintetizzati in due grandi questioni:

La prima questione concerne la violazione dell’art. 76 Cost. con riferimento agli artt. 1 e 4 della Legge delega n. 229/2003, per contrasto con i principi della legge delega, e con i principi di diritto europeo recepiti dalla legge delega (direttive n. 2005/14/CE; n. 2000/26/CE, *etc*); la violazione dell’art. 117 comma primo Cost., in relazione all’art. 6 n. 1, e all’art. 13 della CEDU- Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4.11.1950 - e all’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, proclamata a Nizza il 7.12.2000 e resa obbligatoria con il Trattato di Lisbona, ratificato con legge n. 130/2008 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

La seconda questione concerne la violazione degli artt. 2 Cost., 3 Cost., 32 Cost., 24 Cost., 111 Cost., 117 comma primo Cost., degli artt. 1, 3, 47 della Carta di Nizza, dei principi della tutela giurisdizionale effettiva, di eguaglianza, di proporzionalità e di ragionevolezza. La disciplina di cui all’art. 145 C.d.A. realizza una eccessiva ed ingiustificata compressione del diritto di azione e di difesa di una categoria di danneggiati, lesi nel diritto inviolabile alla



salute, creando un ostacolo procedurale per l'esercizio dell'azione, per la tutela giurisdizionale del diritto intesa come decisione di merito, come risposta definitiva ed integrale alla domanda di tutela sostanziale, in un tempo ragionevole.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost., 137 Cost., art. 23 legge n. 87/1953, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza:

solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 145 del decreto legislativo 7 settembre 2005 n. 209 (T. U. Codice delle Assicurazioni), per contrasto con gli artt. 3 Cost., 2 Cost., 32 Cost. 24 Cost., 111 Cost., 76 Cost., 117 comma primo Cost., nonché con i principi della tutela giurisdizionale effettiva e della ragionevolezza, nei sensi di cui in motivazione;

solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 145 comma primo del decreto legislativo 7 settembre 2005 n. 209 (T.U. Codice delle Assicurazioni), nella parte in cui impone, a pena di improponibilità dell'azione di risarcimento, che la richiesta stragiudiziale abbia osservato "le modalità ed i contenuti previsti all'art. 148", per contrasto con gli artt. 3 Cost., 2 Cost., 32 Cost. 24 Cost., 111 Cost., 76 Cost., 117 comma primo Cost., nonché con i principi della tutela giurisdizionale effettiva e della ragionevolezza, nei sensi di cui in motivazione.

Sospende il presente giudizio.

Manda alla cancelleria di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti costituite, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, addì 12 maggio 2010

Il Giudice di pace: ARTONE

11C0615

N. 227

Ordinanza del 15 giugno 2011 emessa dal Tribunale di Trento nel procedimento penale a carico di M. T.

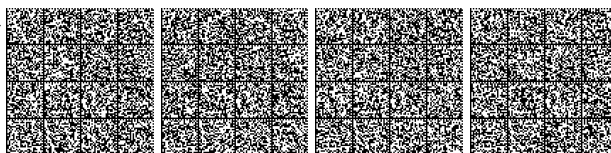
Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Configurabilità del reato nei confronti di chi conduca in stato di ebbrezza qualunque tipo di veicolo, compreso il velocipede - Mancata previsione della configurabilità del reato limitatamente alla guida di veicoli a motore o, comunque, di sanzioni differenziate tra guida di veicoli a motore e non a motore - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di proporzionalità della pena - Violazione del principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 186, comma 2, in combinato disposto con l'art. 47 del medesimo codice.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 27, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL TRIBUNALE ORDINARIO

Nel procedimento penale recante il N. 4241/2010-21 R.G. notizie di reato contro M. T. nato a Trento il 22 luglio 1972 e ivi residente in via B., imputato del reato p. e p. dall'art. 186, comma 2 lett. C e comma 2-sexies del D.Lgs. 285/1992 (cd Codice della Strada) per aver guidato il velocipede modello mountain bike di sua proprietà in stato di ebbrezza in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche (tasso alcolemico accertato tra le ore 22:00 e le ore 07:00 pari a 2,78 g/l e 2,71 g/l). Fatto commesso in Trento il 27 giugno 2010, ha emesso la seguente ordinanza.

Il 27 giugno 2010 si è svolta in Trento, con pubblica organizzazione, la c.d. «notte bianca».



L'imputato, in sella alla sua bicicletta, intorno alle ore 22.00, procedeva verso casa in condizioni di scarsa stabilità, per le abbondanti libagioni alcoliche assunte.

Giunto nei pressi del locale Comando Carabinieri, veniva sottoposto a controllo mediante etilometro da parte di militari appartenenti all'aliquota radiomobile CC della Compagnia di Trento.

In forza dell'esito riscontrato veniva contestato a detto M., il reato p. e p. dall'art. 186 c.2 lett. C) c. 2-sexies del D.Lvo 30 aprile 92 n. 285, punito con ammenda da € 1.500,00 a € 6.000,00 e arresto da sei mesi ad un anno, con aumento della pena stessa da un terzo alla metà per la contestata aggravante. Pertanto la normativa in questione è direttamente rilevante nel presente giudizio, e ne consegue la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 47 e 186, co. 2 d.lgs. 285/1992 per violazione degli artt. 3, 25 co. 2, 27 co. 3, 117 co. 1 della Costituzione.

Il Signor M. T. è imputato del reato p. e p. dall'art. 186, comma 2 lett. C e comma 2-sexies del D.Lgs. 285/1992 (cd Codice della Strada) per aver guidato il velocipede modello mountain bike di sua proprietà in stato di ebbrezza in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche (tasso alcolemico accertato tra le ore 22:00 e le ore 07:00 pari a 2,78 g/l e 2,71 g/l). Fatto commesso in Trento il 27 giugno 2010.

Il D.Igs. 285/1992 è un complesso di norme emanate per regolare la circolazione stradale dei pedoni, dei veicoli e degli animali.

Vista l'eterogeneità dei mezzi per la circolazione su strada attualmente esistenti, il D.Lgs. 285/1992 ne predispone una puntuale classificazione a cui fa corrispondere differenti discipline, contenute in separati capi di detta normativa.

In particolare, all'art. 47 il legislatore provvede alla classificazione dei «veicoli», ivi inserendo, oltre alle diverse tipologie di veicoli a motore, anche veicoli a propulsione esclusivamente muscolare, vale a dire i veicoli a braccia (lett. A), i veicoli a trazione animale (lett. B) ed i velocipedi (lett. C).

Ne deriva la natura di "norma-contenitore" dell'art. 47, in quanto destinato a ricomprendere mezzi di trasporto assai differenti tra loro quanto a prestazioni, funzionalità, modalità di impiego e connesso rischio per la propria ed altrui incolumità,

È per questo che in sede proprie (artt. da 48 a 63) il legislatore ha puntualmente disciplinato i differenti veicoli, per altro verso elencati in modo unitario nella disposizione appena menzionata.

A sua volta l'art. 186, contenuto nel Titolo V (Norme di comportamento), vieta la guida in stato di ebbrezza, sanzionandola variamente in relazione al valore del tasso alcolemico accertato: mera sanzione amministrativa in caso di tasso compreso tra 0.5 e 0,8 g/l (lett. A), sanzione penale (arresto e ammenda di entità proporzionata al valore del tasso alcolemico) in caso di tasso superiore a 0,8 g/l (lett. B e C).

La norma incriminatrice non richiama la nozione di «veicolo» di cui al precedente art. 47. Nondimeno il legislatore, pur potendo utilizzare sostantivi maggiormente generici nella descrizione della condotta censurata, ne sceglie uno, e cioè «guida», che si connota per essere comunemente applicato in tema di automezzi, vale a dire di autoveicoli. Di qui il primo sospetto che l'articolo di riferimento non possa essere applicato indiscriminatamente a tutti i veicoli elencati nell'art. 47.

Concomitante all'applicazione della sanzione penale è l'automatica sanzione amministrativa della sospensione della patente di guida, a cui si aggiunge, ma solo qualora sia accertato un tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l, la confisca del veicolo con il quale è stato commesso il reato, salvo che il veicolo stesso appartenga a persona estranea al reato (art. 186, lett. C).

La natura di tali due sanzioni accessorie rende palese che il legislatore ha creato questa disposizione di legge avendo preso a riferimento i soli veicoli a motore, la cui complessità quanto a conduzione e il cui potenziale lesivo ne impongono l'utilizzo ai soli soggetti muniti di apposita licenza.

Sulla base di tali premesse questo Giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 186, co. 2 letto in combinato disposto con l'art. 47 D.Lgs. 285/1992 in riferimento agli artt. 3, 25 co. 2, 27 co. 3 e 117 co. 1 della Costituzione, laddove prevede il ricorso allo strumento penale per sanzionare la guida in stato di ebbrezza di chi conduca qualunque tipo veicolo, compreso il velocipede, e non lo utilizzi invece limitatamente alla guida di veicoli a motore (dotati di un potenziale di rischio altamente più elevato), o comunque non preveda sanzioni differenziate tra veicoli a motore e non a motore, proporzionate al tipo di rischio immesso nella circolazione. Tanto sotto i seguenti profili.



1. Violazione del canone di uguaglianza posto dall'art. 3 Costituzione, interpretato alla luce del principio di ragionevolezza il quale, fra l'altro, impone al legislatore che situazioni identiche od ontologicamente assimilabili ricevano il medesimo trattamento — anche sanzionatorio — e che, all'opposto, situazioni diverse ricevano trattamenti differenziati, pena un'ingiustificabile disparità di disciplina.

Una considerazione circa l'obiettività giuridica del reato permette di cogliere l'esatto profilo lesivo della norma.

Il reato in questione mira a proteggere la sicurezza della circolazione stradale e, indirettamente, l'incolumità personale degli utenti, gravemente compromessa dal fenomeno della conduzione di veicoli da parte di individui in stato di alterazione per utilizzo di sostanze alcoliche o stupefacenti. E' pur vero che la conduzione di veicoli non a motore in condizione di alterazione psicofisica può comportare un qualche pericolo per la sicurezza stradale; tuttavia tale rischio è quantitativamente diverso e certamente molto inferiore al rischio creato dalla circolazione, in analoghe condizioni, di veicoli a motore.

Già questa mera osservazione rende preferibile l'interpretazione restrittiva della norma che esclude la possibilità di integrazione di veicoli che, per natura, non sono in grado di immettere nella circolazione stradale un grado di rischio equivalente e paragonabile a quello dei veicoli a motore. Questa interpretazione è poi confermata dalle correlazioni sistematiche tra il comma 2 dell'art. 186 ed i commi successivi, che, come sopra evidenziato, chiariscono come il legislatore abbia inteso riferirsi esclusivamente ai veicoli a motore, come la sanzione amministrativa della sospensione della patente di guida, il fermo amministrativo del veicolo ed il ricovero in idonea autorimessa.

Sarebbe quanto mai sproporzionato, dunque irragionevole, punire con la stessa sanzione prevista per i veicoli a motore fattispecie che, come quella qui in oggetto, destano decisamente un minor allarme sociale.

2. Violazione del principio di proporzionalità della pena previsto dall'art. 27, co. 3 Costituzione, interpretato alla luce del principio di ragionevolezza.

La risposta sanzionatoria al reato può costituire, non solo giusta retribuzione della realizzata trasgressione, ma anche efficace monito rispetto a nuove condotte illecite, indi essere portatrice di reale forza dissuasiva, in quanto risulti proporzionata ed adeguata al concreto disvalore del fatto commesso.

Tale non sarebbe, invece, il caso del trattamento sanzionatorio previsto per la conduzione in stato di ebbrezza di un velocipede, giacché la fattispecie risulta addirittura assoggettata ad una sanzione altamente restrittiva della libertà personale, vale a dire la pena detentiva dell'arresto fino ad un anno qualora il tasso alcolemico accertato superi 0.8 g/l.

La libertà personale è un diritto individuale fondamentale: esso può essere «aggredito» (o limitato) solo in presenza di obiettive ragioni di pericolosità sociale, pena la violazione dei principi unanimemente sanciti dalle Carte costituzionali degli Stati democratici e dalle Convenzioni internazionali da essi ratificate.

3. Violazione del principio di sufficiente determinatezza della legge penale, corollario del principio di legalità previsto dagli artt. 25, co. Cost. e 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, costituzionalizzata a seguito di modifica dell'art. 117 Cost intervenuta con la Legge costituzionale n. 3 del 2001.

Dal principio di legalità, come insegna la dottrina più autorevole (p.e. Fiandaca-Musco), discendono vari sottoprincipi, tra i quali assume rilevanza quello di tassatività o sufficiente determinatezza della fattispecie penale.

Il principio di legalità sarebbe rispettato nella forma, ma eluso nella sostanza se la legge che eleva a reato un dato fatto lo configurasse in termini così generici da non lasciar individuare con sufficiente precisione il comportamento penalmente sanzionato: l'esigenza della tassatività della fattispecie penale appartiene quindi alla stessa ragione ispiratrice del principio di legalità.

D'altra parte il rispetto di questo principio tende principalmente a salvaguardare i cittadini contro eventuali abusi, ed a porre il cittadino in condizione di discernere senza ambiguità tra le zone del lecito e dell'illecito. Infatti una norma penale persegue lo scopo di essere obbedita, ma obbedita non può essere se il destinatario non ha la possibilità di conoscere con sufficiente chiarezza il contenuto.

Ora, l'art 186 D.Lgs. 285/1992 è norma né chiara, né precisa: non è dato rinvenirvi una scelta nitida di incriminazione da parte del legislatore, poiché la condotta ivi descritta, per quanto si è detto, sembra abbracciare condotte del tutto eterogenee.



P.Q.M.

Visto l'art. 23 L. 11.3.53 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 186, co. 2 letto in combinato disposto con l'art. 47 D.Lgs. 285/1992 in riferimento agli artt. 3, 25 co. 2, 27 co. 3 e 117 co. 1 della Costituzione, laddove prevede il ricorso allo strumento penale per sanzionare la guida in stato di ebbrezza di chi conduca qualunque tipo veicolo, compreso il velocipede, e non lo utilizzi invece limitatamente alla guida di veicoli a motore (dotati di un potenziale di rischio altamente più elevato), o comunque non preveda sanzioni differenziate tra veicoli a motore e non a motore, proporzionate al tipo di rischio immesso nella circolazione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospende il giudizio in corso e i termini di prescrizione del reato.

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

Trento, 15 giugno 2011

Il Giudice: AVOLIO

11C0616

N. 228

Ordinanza del 28 aprile 2011 emessa dal Tribunale di Sondrio nei procedimenti civili riuniti promossi da Occhi Adelia contro I.N.P.S. e S.C.C.I. s.p.a.

Previdenza - Assicurazione obbligatoria per lavoratori autonomi - Esercizio contemporaneo, anche in un'unica impresa di varie attività autonome assoggettabili a diverse forme di assicurazione obbligatoria - Principio dell'assoggettamento all'assicurazione obbligatoria prevista per l'attività prevalente - Previsione con norma di interpretazione autentica, ma a carattere innovativo, dell'esclusione dei rapporti di lavoro autonomo degli amministratori - Violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevolezza - Lesione del diritto di azione in giudizio - Violazione delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria - Lesione del principio di parità delle parti processuali - Violazione di vincoli internazionali derivanti dalla CEDU.

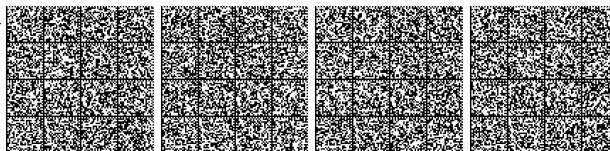
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 12, comma 11, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 102 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL TRIBUNALE

Esaminati gli atti delle cause riunite nn. 8/10, 55/10, 141/10 e 193/10 R.G. pendenti innanzi a questo Tribunale tra l'attrice Occhi Adelia e i convenuti I.N. P.S. e soc. S.C.C.I. s.p.a., discusse dai procuratori delle parti all'odierna udienza;

ha emesso la seguente ordinanza.

Le presenti cause riunite hanno a oggetto le opposizioni proposte da Occhi Adelia avverso quattro cartelle di pagamento inerenti all'omesso versamento di contributi previdenziali della gestione commercianti, alla quale l'attrice è stata iscritta d'ufficio dall'INPS in forza delle risultanze del verbale di accertamento del 15 ottobre 2008. I ricorsi sono stati rispettivamente depositati il 7 gennaio 2010, il 2 marzo 2010, il 1° giugno 2010 e il 13 agosto 2010. L'attrice ha evidenziato di essersi iscritta alla gestione separata in ragione della propria attività di amministratore unico della soc. "La Magnifica Terra" s.r.l., esercente in Bormio e Chiavenna (Sondrio) attività di agenzia di viaggi e turismo, e in relazione ai compensi in proposito percepiti. Ha quindi sostenuto l'illegittimità della propria iscrizione alla gestione commercianti sia per il difetto dei presupposti legittimanti tale iscrizione, sia in virtù del divieto di duplicazione



dell'obbligazione contributiva dettato dall'art. 1, co. 208, L. 23 dicembre 1996, n. 662. Ha chiesto in via principale l'accertamento dell'infondatezza delle pretese contributive dell'INPS; in via subordinata ha chiesto accertarsi l'illegittimità della predetta duplice iscrizione e della correlativa duplicazione contributiva, con la conseguente compensazione delle somme versate alla gestione separata o la ripetizione del relativo indebito.

I convenuti si sono costituiti unitariamente in giudizio nelle quattro cause e hanno resistito alle avverse opposizioni, eccependo l'inammissibilità delle domande giudiziali dell'attrice relative alla gestione separata e argomentando in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'iscrizione d'ufficio della Occhi alla gestione commercianti. I convenuti hanno concluso chiedendo la reiezione delle avverse domande giudiziali.

Il Giudice osserva che occorre innanzitutto stabilire se la soc. "La Magnifica Terra" s.r.l. sia organizzata e/o diretta prevalentemente col lavoro della parte o dei suoi familiari (art. 1, co. 203, lett. a), L. 662/96), se la parte partecipi personalmente al lavoro aziendale con carattere di abitualità e prevalenza rispetto all'attività prestata da altri soggetti al suo interno (lett. c)) e se la parte sia in possesso di licenza ove richiesta (lett. d)). Il requisito di cui alla lett. b) non è richiesto per le s.r.l.

In caso di riscontro negativo, ne conseguirebbe la non iscrivibilità tout court della Occhi alla gestione commercianti per il difetto a monte dei requisiti per l'iscrizione.

In caso di riscontro positivo, applicando la normativa come interpretata costantemente dal Giudice di legittimità, e da ultimo da Cass. SS.UU. 3240 del 12 febbraio 2010, occorre verificare se era prevalente l'attività di amministratore o quella commerciale, stante il principio dettato dal cit. comma 208 della non duplicità dell'iscrizione. Nel primo caso ne conseguiva l'iscrizione alla sola gestione separata, nel secondo caso ne conseguiva l'iscrizione alla sola gestione commercianti.

Con la norma d'interpretazione autentica di cui all'art. 12, co. 11, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv. con modifica dall'art. 1, L. 30 luglio 2010, n. 122, ora in tal caso sarebbe invece comunque operativa la doppia iscrizione, posto che la regola della prevalenza ex art. 1, co. 208, cit. non si può applicare all'attività di lavoro autonomo inerente alla gestione separata (comma 11, secondo alinea), potendosi applicare soltanto in relazione a più attività autonome "esercitate in forma d'impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti" (comma 11, primo alinea).

Nella specie è pacifico che la Occhi è amministratore unico e socia della predetta s.r.l., e come tale è iscritta alla gestione separata per i relativi compensi di amministratore.

Il Giudice ritiene provata sia la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione della Occhi alla gestione commercianti operata d'ufficio dall'I.N. P.S., sia la prevalenza dell'attività lavorativa da essa espletata nella società rispetto a quella di amministratore.

La prova della sussistenza dei requisiti di cui alla lett. a) e alla lett. c) si desume dalle dichiarazioni rese dalla stessa Occhi agli Ispettori dell'I.N. P.S. in data 16 settembre 2008, e da lei sottoscritte. Da tali dichiarazioni si desume in sintesi che l'attività commerciale in questione è gestita e diretta in prima persona dalla Occhi, la quale vi presta quell'abituale e prevalente impegno esecutivo (tra l'altro: "Io tutte le mattine vengo in ufficio, apro sempre io . stipulo personalmente i contratti .sono sempre presente per qualsiasi problematica durante la quotidiana attività") che la condivisibile giurisprudenza prima citata considera ex se incompatibile con la configurabilità della prevalenza dell'attività di amministratore. Trattasi di dichiarazioni la cui provenienza dall'attrice, dalla stessa genericamente contestata in ricorso, fa fede fino a querela di falso (nella specie non proposta). Le stesse, pur non avendo l'efficacia probatoria della confessione stragiudiziale poiché vertono su fatti inerenti a diritti non disponibili dalla parte, ben possono essere utilizzate a fini probatori nel concorso di altri elementi di prova. Nella specie vanno valorizzate a tal fine le ulteriori risultanze del verbale di accertamento I.N. P.S. del 15 ottobre 2008, in particolare: la circostanza che la predetta ricostruzione fattuale abbia trovato riscontro nelle dichiarazioni rese "dalle dipendenti presenti al momento dell'accesso"; il tipo di attività svolta dalla società (agenzia di viaggi e turismo) che di per sé richiede maggiore impegno nel disbrigo del "lavoro aziendale" piuttosto che nell'attività tipica dell'amministratore inerente all'organizzazione e al coordinamento dei fattori della produzione; e infine la stessa mancata allegazione, e richiesta di prova, da parte dell'attrice di specifiche circostanze fattuali idonee a infirmare in modo risolutivo e convincente il predetto quadro probatorio (cfr: i capitoli di prova dedotti in ricorso).

La prova della sussistenza del requisito di cui alla lett. d) si desume invece direttamente dal verbale di accertamento del 15 ottobre 2008 e non è stata oggetto di specifica contestazione dell'attrice.

Ne risulta provata sia per un verso la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione dell'attrice alla gestione commercianti, sia per altro verso delle condizioni per l'applicazione del previgente citato criterio normativo dell'unicità di tale



iscrizione in ragione della prevalenza della relativa attività — desumibile da quanto evidenziato — rispetto a quella di amministratore.

Va ribadita nella presente sede l'infondatezza dell'eccezione pregiudiziale sollevata dei convenuti in ordine all'asserita inammissibilità della domanda giudiziale attrice di accertamento della legittimità dell'iscrizione dell'attrice alla gestione separata, trattandosi di una rituale ed ammissibile domanda riconvenzionale proposta da soggetto che è attrice in senso formale ma convenuta in senso sostanziale” (cfr. ordinanza del 27 aprile 2010 nella causa 8/10).

A questo punto l'applicazione della normativa antecedente all'entrata in vigore dell'art. 12, co. 11, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, determinerebbe il rigetto della domanda principale dell'attrice e l'accoglimento della sua domanda subordinata, sopra illustrate. Per converso l'applicazione di tale normativa, dichiaratamente interpretativa e come tale retroattiva, determinerebbe il rigetto anche della domanda subordinata attrice.

Di qui la rilevanza nel presente giudizio della questione di legittimità costituzionale della norma ora citata, da vagliare d'ufficio come segue in ordine alla sua manifesta infondatezza o meno.

In proposito il Giudice richiama l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale (cfr. *ex plurimis* sentenze 11 giugno 2010, n. 209, 20 maggio 2008, n. 162 e 14 maggio 2008, n. 132) in forza del quale il potere del Legislatore di adottare norme d'interpretazione autentica trova un limite, tra l'altro, nel “rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario” (sentenza 209/10), essendo esercitato in modo legittimo se sussista “la necessità di comporre un contrasto giurisprudenziale” (sentenza 162/08, in relazione a un contrasto giurisprudenziale costituito dall'emanazione di due sentenze difformi di una Sezione semplice della Corte di cassazione a due mesi di distanza l'una dall'altra) e per converso in modo illegittimo, se incida “su un orientamento giurisprudenziale a tal punto consolidato da far ritenere implausibili diverse soluzioni” (sentenza 132/08).

Nella fattispecie in esame l'intervento nomofilattico della Corte di cassazione a sezioni unite è intervenuto in un contesto in cui, contrariamente al solito, neppure v'era un contrasto di giurisprudenza del Giudice di legittimità. La cit. sentenza Cass. SS.UU. 3240/10, nella quale vengono richiamate alcune tra le numerose pronunce della cassazione che avevano univocamente statuito l'erroneità della tesi dell'I.N.P.S. sulla duplicità d'iscrizione e contribuzione, chiarisce che “anche la sentenza n. 13215 del 22 maggio 2008 — indicata nella ordinanza di rimessione come appartenente all'indirizzo minoritario — concorda, secondo il criterio della prevalenza, sulla'unicità della gestione cui iscrivere il socio lavoratore della srl commerciale, che svolga anche compiti di amministratore, ma se ne discosta [unicamente, n. d.G.] I quanto al meccanismo operativo da applicare per quanto riguarda l'ammontare dei redditi da sottoporre a contribuzione”. E invero le SS.UU. danno conto subito dopo dell'unica ragione per la quale hanno comunque ritenuto di esercitare ugualmente la loro suprema funzione nomofilattica: “Considerata la vastità del contenzioso che ne viene coinvolto ed i notevoli risvolti economici, appare opportuno riesaminare *funditus* la questione, e i riflessi sul piano contributivo della alternativa prescelta”.

Questo Giudice condivide appieno, e fa propria, la ricostruzione normativa e la correlativa interpretazione statuita nella sentenza in esame.

Si aggiunga che, a quanto consta, anche la dottrina aveva accolto con favore la ricostruzione ermeneutica operata dalle sezioni unite, onde non appare potersi affermare che dopo la citata sentenza sussistesse un contrasto giurisprudenziale suscettibile di ulteriori seri sviluppi, nei sensi e ai fini sopra definiti.

Ne consegue il sospetto d'illegittimità costituzionale della norma d'interpretazione autentica in esame per violazione del “canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.), [della] effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, cost.) e [della] integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (art. 102 cost.)” (cfr. sentenza Corte cost. 209/10).

A questo Giudice spetta di verificare se tale questione di legittimità costituzionale possa dirsi infondata “manifestamente”, *id est* in modo evidente e immediatamente percepibile *prima facie*. Il che, per quanto sopra evidenziato, non è.

Il sospetto d'illegittimità costituzionale ora evidenziato va esteso alla violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ratificata e resa esecutiva con L. 4 agosto 55, n. 848). Un intervento normativo di portata retroattiva in favore di quella delle due parti del giudizio che ha natura pubblica è idoneo a determinare la violazione del diritto a un giusto processo innanzi a un Tribunale indipendente e imparziale; siffatta violazione non appare giustificata nella specie — almeno non lo appare in modo manifesto — da motivi imperiosi d'interesse generale, tali non potendosi qualificare le ragioni finanziarie della parte pubblica determinate *sic et simpliciter* dalle conseguenze negative dei contenziosi stessi prodotte dall'interpretazione



normativa adottata dall'autorità giudiziaria competente. Anche tale questione di legittimità costituzionale va rimessa alla cognizione della Corte costituzionale in ragione del disposto dell'art. 117, co. 1, Cost., come sostituito dall'art. 3, L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Questo Giudice ritiene in definitiva che la sopra esposta complessiva questione di legittimità costituzionale, che appare rilevante e non appare manifestamente infondata, va sottoposta alla valutazione e decisione della Corte costituzionale, conseguendone i provvedimenti di legge di cui in dispositivo.

L'esame, e la decisione, dell'ulteriore domanda giudiziale subordinata dell'attrice in relazione al regime sanzionatorio applicabile nella specie, prospettata per la prima volta nelle note difensive conclusive e peraltro non proposta nelle conclusioni finali svolte all'odierna udienza, va demandato all'esito dell'incidente di costituzionalità.

P.Q.M.

a) solleva questione di legittimità costituzionale, nei sensi di cui in motivazione, dell'art. 12, co. 11, D.L. 31 maggio 10, n. 78, conv. con modifica dall'art. 1, L. 30 luglio 10, n. 122, in relazione agli artt. 3, 24, co. 1, e 102 della Costituzione, nonché in relazione al combinato disposto dell'art. 6, par. 1, della C.E.D.U. e dell'art. 117, co. 1, Cost., come sostituito dall'art. 3, L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3;

b) sospende le presenti cause riunite fino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale;

c) ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale degli atti delle presenti cause riunite;

d) ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e alle parti, e sia comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Sondrio, 28 aprile 2011

Il Giudice del lavoro: FANFARILLO

11C0617

N. 229

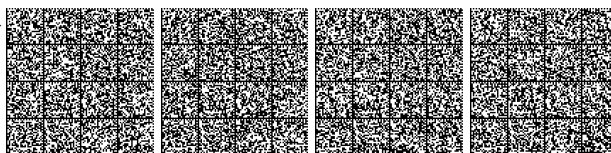
Ordinanza del 5 giugno 2000 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Siena sul ricorso proposto da Confraternita di Misericordia di Abbadia San Salvatore contro Ufficio del Registro di Montepulciano.

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali per le organizzazioni di volontariato - Trasferimenti di beni a titolo oneroso connessi allo svolgimento delle loro attività - Esenzione dalle sole imposte di bollo e di registro, anziché da ogni tipo di imposta (comprese quelle ipotecarie e catastali) - Irragionevole disparità di trattamento rispetto agli atti di liberalità con identica finalità solidaristica.

- Legge 11 agosto 1991, n. 266, art. 8, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 804/99, depositato il 2 dicembre 1999, avverso AV.LIQ/IRR.SAN. n. 971V001066000 - Registro - Fabbricati contro Registro di Montepulciano; proposto da Confraternita di Misericordia, residente a Abbadia San Salvatore (SI), in Remedi 3; difeso da Lorini dr. Gabriele, residente a Poggibonsi (SI), in via XX Settembre 21; Il Vice presidente della sezione II della Commissione tributaria provinciale di Siena ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso R.G.R. 804/99 proposto dalla Confraternita di Misericordia di Abbadia S. Salvatore contro l'avviso di



liquidazione emesso dall'ufficio del Registro di Montepulciano per il recupero in via suppletiva dell'imposta ipotecaria e catastale sull'atto n. 1066/IV registrato il 18 settembre 1997.

FATTO

Con l'atto sopraindicato la Confraternita di Misericordia di Abbadia S. Salvatore acquistava in tale Comune, dal sig. Azzolino Marri, al prezzo dichiarato di L. 805.000.000, un fabbricato con corte di pertinenza, comprendente locali ad uso di ufficio, rimessa e magazzino, da adibire a nuova sede dell'Ente.

In sede di registrazione Patto di acquisto veniva ritenuto esente dalle imposte di registro e di bollo ai sensi dell'art. 8, 1° comma, della legge n. 266/1991, poiché la Confraternita era iscritta nel Registro Regionale del Volontariato della Regione Toscana; tale esenzione veniva applicata, estensivamente, anche alle imposte ipotecaria e catastale, ma successivamente l'Ufficio impositore ritenendo non spettante tale esenzione, notificava alle parti un avviso di liquidazione per il recupero in via suppletiva di dette imposte su prezzo dichiarato.

Nel ricorso si sostiene che, secondo l'intenzione del legislatore che l'art. 12 delle preleggi indica come parametro interpretativo, pur non essendo l'esenzione delle imposte ipotecaria e catastale espressamente prevista dalla legge, tuttavia essa va desunta dal combinato disposto del 1° e 2° comma dell'art. 8 della citata legge n. 266/1991 (2° comma che esonera da ogni imposta le donazioni e le attribuzioni di eredità e legato), da cui traspare evidente che l'intenzione del legislatore è quella di agevolare gli atti di trasferimento connessi allo svolgimento delle attività delle associazioni di volontariato, siano essi "inter vivos" sia "mortis causa".

In via subordinata, ove si dovesse accedere alla interpretazione meramente letterale e quindi restrittiva della norma, la ricorrente solleva questione di costituzionalità della norma medesima, per disparità di trattamento tra associazioni che ricevono beni a titolo gratuito e associazioni che acquistano beni a titolo oneroso con identica finalità solidaristica, laddove le prime sarebbero esenti da ogni imposta, le seconde, invece, oltre ad essere gravate dell'impegno economico sostenuto per l'acquisto, dovrebbero scontare le normali imposte ipotecarie e catastali.

L'Ufficio resistente, premesso che la norma tributaria agevolativa è di stretta interpretazione e pertanto non può essere applicata al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, dopo essersi soffermata nella critica alla giurisprudenza di merito adottata dalla ricorrente, (C.T.P. di Pesaro, sent. n. 65 del 19 novembre 1996), sostiene che la "ratio" della differente disciplina agevolativa degli atti di liberalità rispetto a quelli a titolo oneroso risiede nella totale assenza di un interesse lucrativo nei primi, che arricchiscono unicamente l'organizzazione di volontariato, mentre negli atti onerosi il privato percepisce un corrispettivo che può essere anche molto ingente e merita di andare soggetto a tassazione, e pertanto limitare l'agevolazione ai tributi di registro e di bollo - che come le imposte ipotecarie sarebbero dovuti in solido da entrambe le parti - contempererebbe la duplice esigenza di agevolare in qualche misura la finalità del volontariato senza agevolare troppo l'interesse lucrativo della controparte contrattuale.

DIRITTO

Ritiene questo giudice che la norma di cui all'art. 8, 2° comma, della legge n. 266 dell'11 agosto 1991, quale norma di agevolazione tributaria che fa eccezione alle norme impositive di carattere generale, sia da ritenere norma eccezionale ai sensi dell'art. 14 delle preleggi e, come tale, non sia applicabile oltre i casi in essa tassativamente considerati.

Ciò premesso, non sembra soddisfacente la "ratio" giustificativa del 1° e 2° comma della citata disposizione così come individuata dall'Ufficio resistente, ove si consideri che la pretesa finalità di colpire tributariamente "l'interesse lucrativo della controparte", viene di fatto frustrata dal momento che le imposte ipotecarie e catastali - così come quelle di registro e di bollo - fanno carico in via principale all'acquirente (e cioè, nella fattispecie alla Associazione di volontariato) e solo in via subordinata - per il principio della solidarietà - alla controparte contrattuale.



Pertanto questo giudice ritiene rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione d'incostituzionalità, dell'art. 8, 1° comma, della legge n. 266 dell'11 agosto 1991, nella parte in cui non prevede l'esenzione da ogni tipo d'imposta ad ogni trasferimento di beni - compresi quelli "inter vivos" - operato da parte delle Associazioni di volontariato, e quindi sospende il processo e trasmette gli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge n. 1/1948, 23 e 27 della legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, 1° comma, della legge n. 266 dell'11 agosto 1991, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede l'esenzione da ogni tipo d'imposta - così come il successivo 2° comma per gli atti di liberalità - per ogni trasferimento di beni connesso allo svolgimento delle attività delle Associazioni di volontariato.

Siena, 5 giugno 2000

Il Vice presidente: GUASPARRI

11C0618

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2011-GUR-046) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.







€ 9,00

