

1^a SERIE SPECIALE

Anno 153° - Numero 6

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

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 febbraio 2012

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

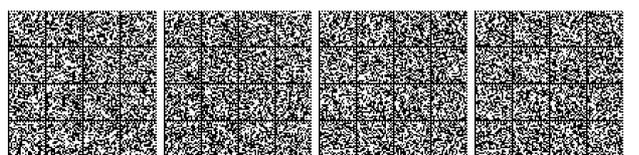
DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

AVVISO AGLI ABBONATI

Si avvisano i Signori abbonati che a partire dall'anno 2012 sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento, nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli stessi. Preghiamo pertanto i Signori abbonati di consultare il testo completo dell'avviso riportato in quarta di copertina.

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 18. Sentenza 23 gennaio - 7 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Norme della Regione Sardegna - Disciplina del commercio su aree pubbliche - Cessione dell'attività commerciale per atto tra vivi - Subordinazione al decorso di un triennio dalla data del rilascio del titolo abilitativo - Ricorso del Governo - Dedotto difetto di motivazione delle censure prospettate, nonché mancata considerazione della sfera di competenza legislativa espressamente riconosciuta alla Regione Sardegna dallo statuto speciale - Reiezione.

– Legge della Regione Sardegna 18 maggio 2006, n. 5, art. 15-*bis*, comma 4, introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*); statuto della Regione Sardegna, art. 3; direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123, art. 16, recepita con d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

Commercio - Norme della Regione Sardegna - Disciplina del commercio su aree pubbliche - Cessione dell'attività commerciale per atto tra vivi - Subordinazione al decorso di un triennio dalla data del rilascio del titolo abilitativo - Restrizione lesiva della concorrenza, in carenza di ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, che sole, secondo il diritto comunitario, possono giustificare una deroga al principio della libera circolazione dei servizi - Restrizione al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

– Legge della Regione Sardegna 18 maggio 2006, n. 5, art. 15-*bis*, comma 4, introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*); direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123, art. 16, recepita con d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59. Pag. 1

N. 19. Ordinanza 23 gennaio - 7 febbraio 2012

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Corte costituzionale - Pronunce - Errore materiale contenuto nel nono capoverso del "Considerato" dell'ordinanza n. 306 del 9/11 novembre 2011 - Correzione.

– Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 32. Pag. 6

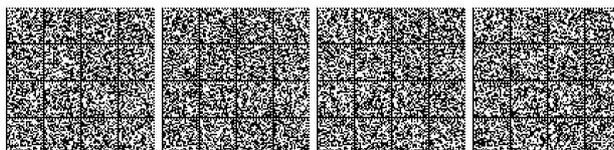
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 166. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° dicembre 2011 (della Regione siciliana).

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione - Destinazione dei beni confiscati - Confisca definitiva di prevenzione - Acquisizione al patrimonio dello Stato - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato contrasto con lo statuto regionale che per alcuni beni espressamente indicati (miniere, cave e torbiere, cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico) identifica immediatamente nella Regione l'Ente al quale la proprietà è attribuita.

– Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 45, comma 1.

– Statuto della Regione Siciliana, art. 33, comma secondo.



Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione - Destinazione dei beni confiscati - Assegnazione e modalità di gestione dei beni immobili sottratti alla criminalità organizzata - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata individuazione delle Regioni e degli altri enti territoriali quali soggetti ai quali i beni possono essere conferiti solo in via residuale, dopo che lo Stato non abbia esercitato la sua opzione - Denunciata estromissione della Regione e degli enti territoriali dalla gestione di beni che ricadono sul loro territorio, anche a fronte della prevista attribuzione all'Agenzia del potere di sovraintendere all'operato di detti beni e del potere di revoca del trasferimento, ovvero di nomina di un commissario con poteri sostitutivi - Violazione dei principi sulla equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali - Omessa previsione della clausola di salvaguardia delle prerogative statutarie - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in ragione dell'assenza nel contesto normativo di una qualunque esplicitazione delle esigenze che giustificano la preferenza a favore dello Stato, in deroga al principio della devoluzione delle funzioni amministrative - Lesione della sfera di autonomia finanziaria e patrimoniale degli enti locali - Mancato rispetto delle condizioni ai fini dell'esercizio da parte del Governo di poteri sostitutivi.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 48, comma 3.
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10, con riferimento agli artt. 114, 116, 118, 119, commi primo e quarto, e 120, comma secondo, della Costituzione.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione - Destinazione dei beni confiscati - Procedimento di destinazione - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata mancata previsione del coinvolgimento delle Regioni in ordine alla destinazione dei beni siti nel loro territorio ai fini del bilanciamento dell'interesse dello Stato proprietario con quello della collettività direttamente danneggiata dal fenomeno criminale - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 47.

..... Pag. 7

N. 167. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° dicembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Turismo - Norme della Regione Sardegna - Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico - Agevolazioni finalizzate alla promozione e realizzazione di campi da golf - Destinatari - Prevista inclusione tra i destinatari delle agevolazioni delle società di capitali e consorzi di società anche con capitale misto pubblico/privato con sede legale in Sardegna - Ricorso del Governo - Denunciata esclusione dalle agevolazioni delle società aventi sede legale in altri Stati dell'Unione europea, nonché delle società italiane con sede legale in altre Regioni - Eccedenza dai limiti dell'armonia con la Costituzione - Violazione dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica - Inosservanza degli obblighi internazionali, di quelli comunitari e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica - Contrasto con la libertà di stabilimento, il divieto di discriminazione tra cittadini, la libertà di impresa in regime di concorrenza e la libera circolazione dei servizi - Violazione della libertà di stabilimento, integrando la esclusione denunciata una c.d. discriminazione indiretta tra i soggetti degli Stati appartenenti all'Unione europea - Contrasto con la libertà di stabilimento c.d. secondario, cioè con la libertà delle imprese di stabilire filiali, stabilimenti o sedi prive di personalità giuridica in un altro Stato membro (art. 49 TFUE) - Eccedenza dai limiti delle competenze statutarie in materia di legislazione esclusiva.

- Legge della Regione Sardegna 15 (*recte*: 21) settembre 2011, n. 19, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, primo comma, e 120, primo comma; Statuto della Regione Sardegna, art. 3; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 49.



Turismo - Norme della Regione Sardegna - Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico - Norme generali in tema di pianificazione paesaggistica - Previsto adeguamento da parte della Giunta regionale del piano paesaggistico regionale nel senso di consentire la realizzazione nella fascia costiera e solo oltre la fascia di mille metri dalla linea di battigia di nuove strutture residenziali e ricettive connesse ai campi da golf - Ricorso del Governo - Denunciata mancata previsione, nell'ambito del procedimento di aggiornamento e revisione del piano paesaggistico regionale, della partecipazione dell'Amministrazione statale - Inosservanza del principio di pianificazione congiunta - Lesione della competenza legislativa statale nella disciplina delle forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

- Legge della Regione Sardegna 15 (*recte*: 21) settembre 2011, n. 19, art. 5, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. s), e 118, comma terzo; Statuto della Regione Sardegna, art. 3.

Turismo - Norme della Regione Sardegna - Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico - Presentazione dei progetti preliminari per la realizzazione dei nuovi campi da golf e l'ampliamento di quelli già esistenti - Prevista partecipazione alle conferenze di servizio istruttorie della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con l'organizzazione delle competenze interne del Ministero per i beni e le attività culturali riservata a fonte statale, a fronte della mancata previsione della partecipazione di altri organi del Ministero, quali la Soprintendenza archeologica e la Direzione regionale del Ministero - Interferenza con la competenza in materia di autorizzazioni paesaggistiche - Contrasto con la disciplina sull'organizzazione interna del detto Ministero riservata alla fonte statale - Violazione del principio di buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Sardegna 15 (*recte*: 21) settembre 2011, artt. 8, comma 1, lett. b), e 9.
- Costituzione, artt. 97 e 117, comma secondo, lett. g) e s); Statuto della Regione Sardegna, art. 3.

Pag. 12

N. 169. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 dicembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Toscana - Tutela delle acque dall'inquinamento - Disposizioni per lo scarico di acque reflue in aree sensibili - Ipotesi di mancato conseguimento da parte degli impianti di depurazione, alla scadenza dei sette anni dall'individuazione dell'area sensibile e del relativo bacino drenante, dell'obiettivo di qualità dei corpi recettori (riduzione al 75% di azoto e fosforo totale) di cui all'art. 106, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 - Sottoposizione degli scarichi di acque reflue urbane a differente trattamento - Adeguamento delle autorizzazioni già rilasciate - Ricorso del Governo - Denunciata previsione che il mancato adeguamento degli scarichi ai parametri qualitativi fissati dal legislatore comunitario e statale si protragga oltre il termine inderogabile dei sette anni fissato dalla normativa statale di riferimento - Lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Toscana 10 ottobre 2011, n. 50, art. 20, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s).....

Pag. 17



- N. 170. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 dicembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Istituzione dell'Autorità idrica pugliese - Trasferimento ad essa del personale dipendente già assunto a mezzo di procedure di reclutamento o di stabilizzazione e in servizio a tempo indeterminato presso ATO Puglia (Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale) alla data del 1° gennaio 2010 - Ricorso del Governo - Denunciato richiamo a norme inapplicabili al personale ATO - Utilizzazione di procedura di stabilizzazione del personale precario diversa da quella consentita dalla legislazione statale - Violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi amministrativi, nonché dei principi di uguaglianza, di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, e di libero accesso ai pubblici uffici - Contrasto con disposizione statale di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27, art. 3 [sostitutivo dell'art. 1, comma 11, della legge regionale 30 maggio 2011, n. 9].
- Costituzione, artt. 3, 51, 97, 117, [primo, *recte*:] terzo comma, e 120, primo comma; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 90 e 94; decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modifiche, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13.

Pag. 21

- N. 6. Ordinanza del Tribunale di Roma del 21 settembre 2011.

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della persona ammessa - Riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice, ove si tratti di procedimenti civili - Irragionevole disparità di trattamento fra avvocati (nel processo civile e nel processo penale, nonché all'interno del processo civile) - Irragionevole disparità di trattamento fra parti abbienti e non abbienti, con restrizione per queste ultime dell'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio - Violazione del principio costituzionale di parità delle armi nel processo - Contrasto con le garanzie di effettività della tutela giurisdizionale e di parità delle armi, stabilite dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di obblighi internazionali - Attribuzione all'erario di un'entrata sostanzialmente fiscale (pari alla metà dell'onorario liquidato) svincolata dalla capacità contributiva sia del professionista, sia della controparte eventualmente soccombente condannata alle spese di lite.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, 53, primo comma, 111, comma secondo, 117, primo comma, in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [ratificata e resa esecutiva con legge 5 agosto 1955, n. 848].

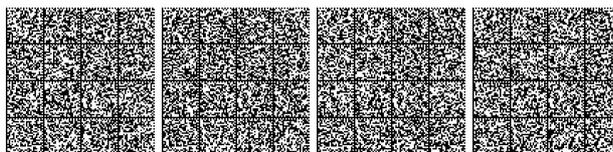
Pag. 23

- N. 7. Ordinanza del Tribunale di Roma del 21 settembre 2011

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della persona ammessa - Riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice, ove si tratti di procedimenti civili - Irragionevole disparità di trattamento fra avvocati (nel processo civile e nel processo penale, nonché all'interno del processo civile) - Irragionevole disparità di trattamento fra parti abbienti e non abbienti, con restrizione per queste ultime dell'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio - Violazione del principio costituzionale di parità delle armi nel processo - Contrasto con le garanzie di effettività della tutela giurisdizionale e di parità delle armi, stabilite dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di obblighi internazionali - Attribuzione all'erario di un'entrata sostanzialmente fiscale (pari alla metà dell'onorario liquidato) svincolata dalla capacità contributiva sia del professionista, sia della controparte eventualmente soccombente condannata alle spese di lite.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, 53, primo comma, 111, comma secondo, 117, primo comma, in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [ratificata e resa esecutiva con legge 5 agosto 1955, n. 848].

Pag. 29



N. 8. Ordinanza del Tribunale di Roma del 21 settembre 2011.

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della persona ammessa - Riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice, ove si tratti di procedimenti civili - Irragionevole disparità di trattamento fra avvocati (nel processo civile e nel processo penale, nonché all'interno del processo civile) - Irragionevole disparità di trattamento fra parti abbienti e non abbienti, con restrizione per queste ultime dell'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio - Violazione del principio costituzionale di parità delle armi nel processo - Contrasto con le garanzie di effettività della tutela giurisdizionale e di parità delle armi, stabilite dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di obblighi internazionali - Attribuzione all'erario di un'entrata sostanzialmente fiscale (pari alla metà dell'onorario liquidato) svincolata dalla capacità contributiva sia del professionista, sia della controparte eventualmente soccombente condannata alle spese di lite.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, 53, primo comma, 111, comma secondo, 117, primo comma, in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [ratificata e resa esecutiva con legge 5 agosto 1955, n. 848].

Pag. 36

N. 9. Ordinanza del Tribunale di Roma del 21 settembre 2011

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della persona ammessa - Riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice, ove si tratti di procedimenti civili - Irragionevole disparità di trattamento fra avvocati (nel processo civile e nel processo penale, nonché all'interno del processo civile) - Irragionevole disparità di trattamento fra parti abbienti e non abbienti, con restrizione per queste ultime dell'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio - Violazione del principio costituzionale di parità delle armi nel processo - Contrasto con le garanzie di effettività della tutela giurisdizionale e di parità delle armi, stabilite dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di obblighi internazionali - Attribuzione all'erario di un'entrata sostanzialmente fiscale (pari alla metà dell'onorario liquidato) svincolata dalla capacità contributiva sia del professionista, sia della controparte eventualmente soccombente condannata alle spese di lite.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, 53, primo comma, 111, comma secondo, 117, primo comma, in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [ratificata e resa esecutiva con legge 5 agosto 1955, n. 848].

Pag. 42

N. 10. Ordinanza della Corte suprema di cassazione del 15 novembre 2011

Previdenza - Contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale - Previsione, con norma autoqualificata interpretativa, della determinazione della retribuzione pensionabile relativa al periodo di lavoro svolto all'estero moltiplicando per cento l'importo dei contributi e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva in vigore nel periodo cui si riferiscono i contributi stessi - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU, per l'interferenza, non giustificata da motivi imperativi di interesse generale, sull'attività giurisdizionale con riferimento ai giudizi in corso al momento di entrata in vigore della normativa censurata, instaurati dai soggetti svantaggiati dalla stessa rispetto alla normativa precedente.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 777.
- Costituzione art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 49





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 18

Sentenza 23 gennaio - 7 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Norme della Regione Sardegna - Disciplina del commercio su aree pubbliche - Cessione dell'attività commerciale per atto tra vivi - Subordinazione al decorso di un triennio dalla data del rilascio del titolo abilitativo - Ricorso del Governo - Dedotto difetto di motivazione delle censure prospettate, nonché mancata considerazione della sfera di competenza legislativa espressamente riconosciuta alla Regione Sardegna dallo statuto speciale - Reiezione.

- Legge della Regione Sardegna 18 maggio 2006, n. 5, art. 15-*bis*, comma 4, introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*); statuto della Regione Sardegna, art. 3; direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123, art. 16, recepita con d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

Commercio - Norme della Regione Sardegna - Disciplina del commercio su aree pubbliche - Cessione dell'attività commerciale per atto tra vivi - Subordinazione al decorso di un triennio dalla data del rilascio del titolo abilitativo - Restrizione lesiva della concorrenza, in carenza di ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, che sole, secondo il diritto comunitario, possono giustificare una deroga al principio della libera circolazione dei servizi - Restrizione al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione Sardegna 18 maggio 2006, n. 5, art. 15-*bis*, comma 4, introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*); direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123, art. 16, recepita con d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: 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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6, recante «Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 21 maggio 2002, n. 9 (Agevolazioni contributive alle imprese nel comparto del commercio), interpretazione autentica dell'articolo 15, comma 12 della legge regionale 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali), e norme sul trasferimento dell'attività», nella parte in cui inserisce l'art. 15-*bis*, comma 4, nella legge regionale n. 5 del 2006, promosso dal Presidente del Consiglio



dei ministri con ricorso notificato il 18 aprile 2011, depositato in cancelleria il 21 aprile 2011 ed iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 18 aprile 2011 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 21 aprile 2011 (reg. ric. n. 35 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6, recante «Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 21 maggio 2002, n. 9 (Agevolazioni contributive alle imprese nel comparto del commercio), interpretazione autentica dell'articolo 15, comma 12 della legge regionale 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali), e norme sul trasferimento dell'attività», nella parte in cui inserisce l'art. 15-bis, comma 4, nella legge regionale n. 5 del 2006, per violazione degli artt. 41 e 117, commi primo e secondo, lettera e), della Costituzione, nonché dell'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

L'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 6 del 2011 ha introdotto l'art. 15-bis, rubricato «Trasferimento dell'attività commerciale», nella legge regionale n. 5 del 2006. Tale articolo – in cui è inclusa, al comma 4, la norma censurata – disciplina le modalità di trasferimento delle attività commerciali, prevedendo quanto segue: «1. Il trasferimento dell'attività comporta a favore dell'avente causa il trasferimento del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività fino alla scadenza originaria dello stesso. 2. L'avente causa, salvo quanto stabilito dal comma 5, deve possedere tutti i requisiti ai quali è subordinato l'accesso e l'esercizio dell'attività. 3. Il titolo abilitativo assegnato in base a una riserva a favore di particolari categorie, salvo quanto stabilito dal comma 5, può essere trasferito esclusivamente in capo ad un soggetto appartenente alla medesima categoria. 4. La cessione dell'attività per atto tra vivi è comunicata dal cessionario al comune territorialmente competente entro sessanta giorni e non può essere effettuata, ad eccezione dei casi di cui al comma 5, prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa. 5. La successione nell'attività per causa di morte è comunicata, entro tre mesi, al comune territorialmente competente dal successore il quale, anche se privo dei requisiti di cui all'articolo 2 della presente legge o di quelli ulteriori eventualmente richiesti per l'accesso e l'esercizio dell'attività, può proseguire in via provvisoria l'esercizio dell'attività per non più di un anno dalla data dell'acquisto. Decorso l'anno, il mancato possesso dei requisiti richiesti determina la decadenza dell'autorizzazione e delle concessioni sui posteggi.».

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 15-bis della legge della Regione autonoma Sardegna n. 5 del 2006, nella parte in cui, al comma 4, stabilisce che la cessione di un'attività commerciale per atto tra vivi non possa essere effettuata prima che siano trascorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo necessario per l'esercizio dell'attività. Tale disposizione violerebbe gli artt. 41 e 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza, nonché l'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna.

Innanzitutto, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con il principio – sancito dall'art. 16 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno) – secondo il quale le limitazioni al libero esercizio dell'attività di servizi possono essere giustificate esclusivamente per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente. Ne deriverebbe la violazione sia dell'art. 3, primo comma, dello Statuto speciale per la Sardegna, «che non conferi[rebbe] alla Regione le potestà legislative concretamente esercitate nel caso di specie», sia dell'art. 117, primo comma, Cost., che obbliga il legislatore regionale al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.



Inoltre, la disposizione impugnata, nel prevedere una limitazione temporale alla cessione dell'attività, determinerebbe – ad avviso del ricorrente – «un ostacolo alla libera esplicazione delle forze economiche sul mercato». Pertanto, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto interferirebbe con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza e sarebbe contraria al disposto degli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), che individuano il fondamento dell'attività commerciale nel principio della libertà di iniziativa economica privata e stabiliscono che il suo esercizio debba avvenire nel rispetto dei principi contenuti nella legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato).

Infine, la disposizione impugnata violerebbe il principio della libertà di iniziativa economica privata sancito dall'art. 41 Cost., in quanto «la prevista restrizione della potestà di cessione dell'attività d'impresa si traduce in una discriminazione nell'eguale garanzia della libertà economica e della libertà di circolazione di persone e servizi nel Paese, per effetto di un vincolo temporale privo di un ragionevole fondamento».

3. — Con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 30 maggio 2011, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, nel merito non fondato.

In via preliminare, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità di tutte le censure sollevate dalla difesa statale, in quanto esse sarebbero formulate senza «consider[are] la sfera di competenza legislativa espressamente riconosciuta alla Regione dallo Statuto d'autonomia». In particolare, il ricorrente, nel formulare le censure, si sarebbe limitato a «un riferimento meramente formale alle disposizioni dello Statuto di autonomia, senza dispiegare alcun accenno di motivazione».

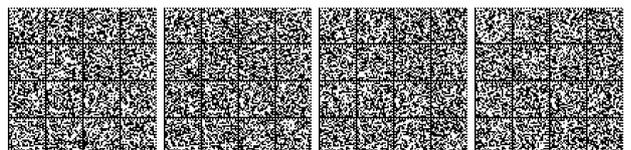
Nel merito, la difesa regionale sostiene, innanzi tutto, la conformità della disciplina regionale impugnata alla normativa europea e nazionale in materia di libera circolazione dei servizi. Ad avviso della difesa regionale, infatti, la direttiva 2006/123/CE e il d.lgs. n. 59 del 2010 di recepimento ammetterebbero limitazioni all'accesso e all'esercizio delle attività di servizi, a condizione che esse siano giustificate e non discriminatorie e, in particolare, che non corrispondano alle ipotesi di divieto elencate dall'art. 14 della direttiva 2006/123/CE e dall'art. 11 del d.lgs. n. 59 del 2010. Dal momento che «la norma impugnata non integra alcuna delle ipotesi vietate», la censura prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. non sarebbe fondata.

La Regione autonoma Sardegna deduce, altresì, l'infondatezza della censura prospettata dal ricorrente in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. In particolare, secondo la difesa regionale, la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela della concorrenza «non può essere considerata titolo abilitativo a resecare interi ambiti materiali di sicura competenza regionale, sostanzialmente vanificando il riparto costituzionale delle competenze, che opera per materia e non certo per funzioni». Tale competenza esclusiva dello Stato verrebbe in rilievo «soltanto quando la Regione ha inteso incidere direttamente sui meccanismi concorrenziali». Nel caso in esame, la norma impugnata non introdurrebbe alcuna limitazione all'accesso al mercato, ma si limiterebbe a disciplinare le modalità di esercizio delle attività commerciali, dettando limiti che rispondono a fini di utilità sociale.

Inoltre, la portata dell'art. 15-*bis*, comma 4, dovrebbe essere interpretata in stretta correlazione con il dettato dell'art. 15-*bis*, comma 1, ai sensi del quale «Il trasferimento dell'attività comporta a favore dell'avente causa il trasferimento del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività fino alla scadenza originaria dello stesso». Secondo la difesa regionale, il limite triennale alla cessione dell'attività disposto dalla norma impugnata, tutelando l'utilità sociale, costituirebbe «la logica conseguenza (perfettamente rispettosa del principio di proporzionalità e non eccessività) dell'apertura determinata dall'art. 15-*bis*, comma 1».

La Regione rileva, infine, che non sussisterebbe alcuna violazione dell'art. 41 Cost., in quanto il limite triennale alla cessione dell'attività commerciale sarebbe diretto a salvaguardare finalità sociali di rilievo costituzionale.

4. — Con memoria depositata presso la cancelleria di questa Corte il 20 dicembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce le ragioni poste a fondamento del ricorso introduttivo e replica alle deduzioni svolte dalla Regione resistente. Con riguardo all'asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la difesa dello Stato sostiene che la direttiva 2006/123/CE vieterebbe non solo le condotte e le previsioni indicate dall'art. 14, ma anche tutte le misure che restringono in modo ingiustificato e non proporzionato la libera prestazione di servizi. Tra tali misure rientrerebbe quella che limita la facoltà di un operatore stabilito in uno Stato membro «non solo di insediarsi in un altro territorio in concorrenza con un altro già operante in esso, ma anche di rilevare in ogni momento un'attività già esistente sul luogo».



5. — Con memoria depositata il 20 dicembre 2011, la Regione autonoma Sardegna ribadisce la legittimità costituzionale della norma impugnata, in quanto essa riguarderebbe l'attività commerciale su aree pubbliche, la cui disciplina è espressamente affidata alla competenza regionale dall'art. 28, comma 12, del d.lgs. n. 114 del 1998, come modificato dall'art. 70 del d.lgs. n. 59 del 2010, di attuazione della direttiva 2006/123/CE. Sarebbe, dunque, la stessa disciplina statale di recepimento della direttiva comunitaria ad aver previsto la competenza regionale a regolare la materia, con conseguente esclusione della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Considerato in diritto

1. — Con ricorso notificato il 18 aprile 2011 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 21 aprile 2011 (reg. ric. n. 35 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6, recante «Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 21 maggio 2002, n. 9 (Agevolazioni contributive alle imprese nel comparto del commercio), interpretazione autentica dell'articolo 15, comma 12 della legge regionale 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali), e norme sul trasferimento dell'attività», nella parte in cui inserisce l'art. 15-bis, comma 4, nella legge regionale n. 5 del 2006, limitando nel tempo la facoltà di cessione dell'attività commerciale per atto tra vivi.

Nel disciplinare il trasferimento dell'attività commerciale su aree pubbliche, l'art. 15-bis, comma 4, stabilisce che «La cessione dell'attività per atto tra vivi [...] non può essere effettuata, ad eccezione dei casi di cui al comma 5, prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa». Tale previsione interferirebbe con la materia «tutela della concorrenza», che l'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. assegna alla competenza esclusiva del legislatore statale; si porrebbe, inoltre, in contrasto con le norme dell'Unione europea in materia di libera circolazione dei servizi, che vincolano la potestà legislativa delle Regioni ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.; lederebbe, infine, il principio della libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'art. 41 Cost., nonché l'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2. — In via preliminare, va respinta l'eccezione sollevata dalla Regione autonoma Sardegna, secondo la quale le censure prospettate dal ricorrente non sarebbero adeguatamente motivate e non terrebbero conto della sfera di competenza legislativa espressamente riconosciuta alla Regione dallo statuto speciale.

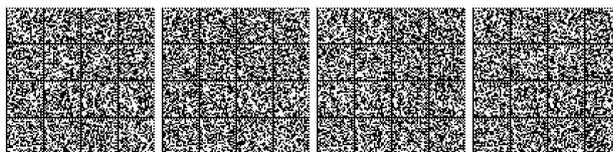
Ai fini del giudizio sulla ammissibilità dei ricorsi proposti nei confronti di una Regione ad autonomia speciale, assume rilievo il riferimento alle competenze stabilite dallo statuto (da ultimo, sentenza n. 90 del 2011) ed è necessario specificare, con riguardo all'art. 117 Cost., «quale tra le diverse sfere di competenza statale sarebbe stata in concreto invasa» (sentenza n. 258 del 2004).

Nel caso in esame, il ricorrente riconosce che il commercio è materia di competenza regionale e fa riferimento alle materie riservate dallo statuto alla potestà legislativa della Regione, deducendo, tra l'altro, la violazione dell'art. 3. Le censure così prospettate non sono generiche o non sufficientemente motivate. Le violazioni lamentate e i parametri invocati sono chiaramente individuati (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2011).

3. — Nel merito, la questione è fondata.

3.1. — L'art. 15-bis, comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 5 del 2006 stabilisce che la cessione dell'attività commerciale su suolo pubblico non può essere effettuata «prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa». Tale norma, imponendo una limitazione temporale alla cessione di attività commerciali, restringe la possibilità di accesso di nuovi operatori, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. («tutela della concorrenza»).

La circostanza che la restrizione riguardi il commercio «su aree pubbliche» non modifica questa conclusione. L'esercizio dell'attività è, in ogni caso, consentito solo in base a un titolo abilitativo, il cui rilascio dipende dalla disponibilità di aree specificamente adibite. L'art. 15, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2006 prevede, infatti, che il commercio può essere svolto «su posteggi dati in concessione» oppure «su qualsiasi area, negli spazi appositamente definiti da ogni singolo comune, purché in forma itinerante e sui posteggi liberi». Anche in un contesto nel quale il numero complessivo delle autorizzazioni all'esercizio del commercio è condizionato dalla disponibilità di «spazi appositamente definiti», una limitazione temporale alla cessione dell'attività si traduce inevitabilmente in una barriera all'entrata di nuovi operatori.



3.2. — L'art. 16 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), stabilisce che una deroga al principio della libera circolazione dei servizi può ritenersi necessaria – e dunque ammissibile – solo quando sia giustificata «da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente». Nessuna di tali ragioni può essere addotta a fondamento della norma impugnata.

Come rilevato dalla difesa regionale, l'art. 15-bis, comma 4, della legge regionale n. 5 del 2006 persegue fini di utilità sociale (quali la garanzia della «serietà» dell'esercizio del commercio, la qualità dei servizi resi, la produttività della rete distributiva e la solidità dell'intera filiera produttiva), in quanto mira «ad evitare la spinta all'acquisizione dei titoli abilitativi e all'apertura dell'attività commerciale al solo fine di ricavarne, immediatamente, un profitto attraverso l'alienazione, con l'evidente conseguenza del possibile svuotamento dell'ordinario procedimento amministrativo che deve essere seguito al fine dell'apertura di un'impresa commerciale (procedimento che prevede la richiesta dell'interessato e la verifica dei suoi requisiti)». Tali fini di utilità sociale – già adeguatamente tutelati, in caso di trasferimento dell'attività, mediante l'accertamento del possesso dei requisiti soggettivi effettuato dall'amministrazione ex art. 15-bis, comma 2, della medesima legge regionale n. 5 del 2006 – non rientrano tra le ragioni di pubblico interesse che, secondo l'art. 16 della direttiva 2006/123/CE, possono giustificare l'imposizione di una restrizione al principio della libera circolazione dei servizi.

3.3. — Inoltre, l'attinenza della norma impugnata alla materia del commercio, riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni, non è di per sé sufficiente ad escludere eventuali profili di illegittimità costituzionale. Infatti, «è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenza n. 150 del 2011). L'art. 15-bis, comma 4, della legge regionale della Regione autonoma Sardegna n. 5 del 2006, subordinando la cessione di attività commerciali su aree pubbliche al decorso di un triennio dalla data del rilascio del titolo abilitativo, ostacola l'accesso a quelle attività e condiziona, restringendolo, il libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4. — Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15-bis, comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali), introdotto dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6 recante «Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 21 maggio 2002, n. 9 (Agevolazioni contributive alle imprese nel comparto del commercio), interpretazione autentica dell'articolo 15, comma 12 della legge regionale 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali) e norme sul trasferimento dell'attività», nella parte in cui prevede che la cessione dell'attività «non può essere effettuata, ad eccezione dei casi di cui al comma 5, prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 7 febbraio 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 19

Ordinanza 23 gennaio - 7 febbraio 2012

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Corte costituzionale - Pronunce - Errore materiale contenuto nel nono capoverso del “Considerato” dell’ordinanza n. 306 del 9/11 novembre 2011 - Correzione.

– Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 32.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: 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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella ordinanza n. 306 del 9/11 novembre 2011.

Udito nella camera di consiglio dell’11 gennaio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Considerato che nel nono capoverso del “Considerato” dell’ordinanza n. 306 del 9/11 novembre 2011, immediatamente prima delle parole «di pubblica sicurezza», risulta riportato per palese errore materiale il termine «l’amaffiutorità», in luogo di «l’autorità»;

ravvisata la necessità di correggere detto errore materiale.

Visto l’art. 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nell’ordinanza n. 306 del 2011 sia corretto il seguente errore materiale: nel nono capoverso del “Considerato”, il termine «l’amaffiutorità», che precede le parole «di pubblica sicurezza», deve ritenersi sostituito dal termine «l’autorità».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 7 febbraio 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

T_120019



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 166

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° dicembre 2011
(della Regione siciliana)*

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione - Destinazione dei beni confiscati - Confisca definitiva di prevenzione - Acquisizione al patrimonio dello Stato - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato contrasto con lo statuto regionale che per alcuni beni espressamente indicati (miniere, cave e torbiere, cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico) identifica immediatamente nella Regione l'Ente al quale la proprietà è attribuita.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 45, comma 1.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 33, comma secondo.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione - Destinazione dei beni confiscati - Assegnazione e modalità di gestione dei beni immobili sottratti alla criminalità organizzata - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata individuazione delle Regioni e degli altri enti territoriali quali soggetti ai quali i beni possono essere conferiti solo in via residuale, dopo che lo Stato non abbia esercitato la sua opzione - Denunciata estromissione della Regione e degli enti territoriali dalla gestione di beni che ricadono sul loro territorio, anche a fronte della prevista attribuzione all'Agenzia del potere di sovrintendere all'operato di detti beni e del potere di revoca del trasferimento, ovvero di nomina di un commissario con poteri sostitutivi - Violazione dei principi sulla equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali - Omessa previsione della clausola di salvaguardia delle prerogative statutarie - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in ragione dell'assenza nel contesto normativo di una qualunque esplicitazione delle esigenze che giustificano la preferenza a favore dello Stato, in deroga al principio della devoluzione delle funzioni amministrative - Lesione della sfera di autonomia finanziaria e patrimoniale degli enti locali - Mancato rispetto delle condizioni ai fini dell'esercizio da parte del Governo di poteri sostitutivi.

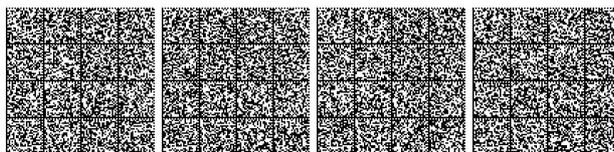
- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 48, comma 3.
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10, con riferimento agli artt. 114, 116, 118, 119, commi primo e quarto, e 120, comma secondo, della Costituzione.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione - Destinazione dei beni confiscati - Procedimento di destinazione - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata mancata previsione del coinvolgimento delle Regioni in ordine alla destinazione dei beni siti nel loro territorio ai fini del bilanciamento dell'interesse dello Stato proprietario con quello della collettività direttamente danneggiata dal fenomeno criminale - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 47.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avvocati Beatrice Fiandaca e Marina Valli, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale che si allega;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna n. 370 presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 45, comma 1, 48, comma 3 e 47 e del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136»



(cd. Codice antimafia), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 226 S.O. del 28 settembre 2011, per violazione rispettivamente:

quanto all'art. 45, comma 1, dell'art. 33, comma 2 dello Statuto della Regione siciliana;

quanto all'art. 48, comma 3, dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 con riferimento agli articoli 114, 116, 118, 119, commi 1 e 4, e 120, comma 2 della Costituzione;

quanto all'art. 47, rubricato «Procedimento di destinazione» per violazione del principio di leale collaborazione.

F A T T O

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - serie generale - n. 226 S.O. del 28 settembre 2011, è stato pubblicato il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136» (cd. Codice antimafia).

L'art. 45 del suindicato decreto legislativo, rubricato «Confisca definitiva. Devoluzione allo Stato» stabilisce, al primo comma, che «A seguito della confisca definitiva di prevenzione i beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato liberi da oneri e pesi. La tutela dei diritti dei terzi è garantita entro i limiti e nelle forme di cui al titolo IV».

L'art. 48, recante «Destinazione dei beni e delle somme» al comma 3 così dispone: «3. I beni immobili sono:

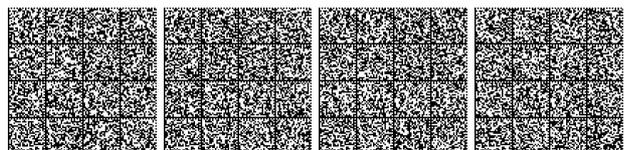
a) mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse, salvo che si debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;

b) mantenuti al patrimonio dello Stato e, previa autorizzazione del Ministro dell'interno, utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche;

c) trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. Gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato. L'elenco, reso pubblico con adeguate forme e in modo permanente, deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione. Gli enti territoriali, anche consorziandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, a comunità, anche giovanili, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, a cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché alle associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni. La convenzione disciplina la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo. I beni non assegnati possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali. Se entro un anno l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi. Alla scadenza di sei mesi il sindaco invia al Direttore dell'Agenzia una relazione sullo stato della procedura;

d) trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, se confiscati per il reato di cui all'articolo 74 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Il comune può amministrare direttamente il bene oppure, preferibilmente, assegnarlo in concessione, anche a titolo gratuito, secondo i criteri di cui all'articolo 129 del medesimo testo unico, ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile. Se entro un anno l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi».

L'art. 47, rubricato «Procedimento di destinazione» prevede che «1. La destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali è effettuata con delibera del Consiglio direttivo dell'Agenzia, sulla base della stima del valore risultante dalla relazione di cui all'articolo 36, e da altri atti giudiziari, salvo che sia ritenuta necessaria dall'Agenzia una nuova



stima. 2. L'Agenzia provvede all'adozione del provvedimento di destinazione entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui all'articolo 45, comma 2, prorogabili di ulteriori novanta giorni in caso di operazioni particolarmente complesse. Nel caso di applicazione delle disposizioni di cui al titolo IV, il provvedimento di destinazione è adottato entro 30 giorni dall'approvazione del progetto di riparto. Anche prima dell'adozione del provvedimento di destinazione, per la tutela dei beni confiscati si applica il secondo comma dell'articolo 823 del codice civile».

Le disposizioni surriportate si profilano illegittime se pur sotto differenti profili per i seguenti motivi di

D I R I T T O

Violazione dell'art. 33, comma 2 dello Statuto.

L'art. 45, comma 1 viola l'art. 33 dello Statuto speciale relativo al patrimonio della Regione. In particolare si rileva che il comma 2 dell'art. 33 prevede che «Fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione: le foreste, che a norma delle leggi in materia costituiscono oggi il demanio forestale dello Stato nella Regione; le miniere, le cave e torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo; le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico ed artistico, da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale; gli edifici destinati a sede di uffici pubblici della Regione coi loro arredi e gli altri beni destinati a un pubblico servizio della Regione.», e che, secondo Codesta Ecc.ma Corte costituzionale (sent. n. 178/1971), per il trasferimento alla Regione non necessita la redazione degli elenchi di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 1825/1961» quando si tratta della prima acquisizione alla proprietà pubblica di un bene già di proprietà privata (...) e vi sono «norme chiare ed operanti» che permettono di identificare immediatamente l'Ente al quale la proprietà deve essere attribuita.

Ne consegue l'illegittimità dell'articolo 45, primo comma del decreto legislativo — che dispone l'acquisizione al patrimonio dello Stato quale effetto automatico della confisca definitiva di prevenzione — nella misura in cui il previsto effetto devolutivo prescinde dal considerare che, per alcuni beni espressamente indicati («le miniere, le cave e torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo» e «le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico ed artistico, da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale»), l'art. 33, comma 2 dello Statuto speciale, identifica immediatamente nella Regione siciliana l'Ente al quale la proprietà è attribuita.

Violazione dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 con riferimento agli articoli 114, 116, 118, 119, commi 1 e 4, e 120, comma 2 della Costituzione.

Quanto all'art. 48, comma 3, del decreto legislativo in esame esso configura una palese violazione dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 con riferimento agli articoli 114, 116, 118, 119, commi 1 e 4, e 120, c. 2 della Costituzione.

A tale conclusione si perviene in forza della lettura dell'art. 10 della L.c. 3/2001, che così dispone «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Tale disposizione conferma il precedente assetto delle competenze fra Stato e Regione siciliana ed è espressamente ribadita dalla L. n. 131 del 2003 recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3», il cui art. 11 rubricato «Attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» al comma 1 prevede che «Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Le surriportate disposizioni dell'art. 48, comma 3, del decreto in parola disciplinano l'assegnazione e le modalità di gestione dei beni immobili sottratti alla criminalità organizzata.

Ora, l'assegnazione dei beni provenienti dallo sfruttamento e dalla pressione mafiosa sui cittadini da parte dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione andrebbe prioritariamente riconosciuta in favore del territorio al quale questi ultimi appartengono, e quindi in favore delle autonomie locali e della Regione interessate.

Una diversa soluzione determina infatti la conseguenza paradossale di rendere il territorio doppiamente penalizzato, prima perché sottoposto al giogo mafioso, poi perché depauperato della fruizione collettiva di un bene proveniente dallo sfruttamento malavitoso.

Ed invero nella norma in parola le Regioni e gli altri enti territoriali sono posti soltanto alla fine dell'elenco dei soggetti beneficiari dei beni confiscati, in termini residuali e pertanto inaccettabili.



La scelta operata dal legislatore individua così Regioni ed enti territoriali come soggetti ai quali i beni possono essere conferiti in via sostanzialmente marginale, solo dopo che lo Stato non abbia esercitato la sua opzione a favore dei beni.

In tal modo Regioni ed enti territoriali vengono sostanzialmente estromessi dalla gestione di beni che ricadono sul loro territorio considerati, poi, anche i vincoli di destinazione connessi al trasferimento degli immobili e gli obblighi ai quali risultano assoggettati tutti gli enti territoriali che ne sono destinatari, tanto più in quanto a sovrintendere all'operato di detti enti è posta l'Agenzia alla quale è attribuito il potere di disporre «la revoca del trasferimento ovvero nomina di un commissario con poteri sostitutivi».

Da ciò deriva la violazione dei principi fondamentali sulla equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali dettati dall'art. 114 della Costituzione.

Detta norma costituzionale per effetto dell'art. 10 della l.c. n. 3/2001 n. 3 è invocabile anche da parte della Regione siciliana sia perché ne esalta viepiù l'autonomia, basti pensare che altrimenti le Autonomie differenziate non reggerebbero il confronto con le altre Regioni equiordinate allo Stato, cosa che comporterebbe altresì il mancato rispetto dell'art. 116 della Costituzione che ne riconosce la specialità, sia perché la violazione dell'art. 114 menomando i poteri riconosciuti al livello di governo locale è potenzialmente idonea, anche per altro verso, a determinare una vulnerazione delle competenze regionali come ritenuto da codesta ecc.ma Corte costituzionale che ha più volte precisato (sentenze 298/2009 n. 169 e n. 95/2007, n. 417/2005 e n. 196/2004) che le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale per lesione delle attribuzioni degli enti locali.

Per quanto attiene alla Sicilia, ove ricade la maggior parte dei beni confiscati, il comma 3 dell'art. 48, inoltre, non tiene conto in alcun modo dell'ampiezza delle competenze riconosciute a questa Regione che, in virtù del tuttora vigente principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative esercita funzioni in molteplici materie incise da detta disciplina, in primo luogo in materia di enti locali, ma anche afferenti a governo del territorio, assistenza, cultura e attività produttive.

Conseguentemente per i beni immobili confiscati in Sicilia non può invocarsi a supporto del mantenimento allo Stato la c.d. chiamata in sussidiarietà prevista dall'art. 118 della Costituzione, in quanto istituto che limitando l'autonomia regionale esula dal rinvio operato dall'art. 10 della L.C. 3 del 2001. E così l'articolo del decreto in questione, nella parte in cui non contiene alcuna clausola a salvaguardia delle prerogative statutarie con riferimento a quanto disposto dall'art. 10 della L.c. 3/01, risulta lesivo dell'autonomia regionale.

Del resto anche ad ammettere, viceversa, che in base a quanto disposto dall'art. 10 della L.c. 3/01 l'art. 118 Cost. possa trovare ingresso nella Regione siciliana la disciplina in esame che pospone allo Stato, ai fini della destinazione di beni insistenti sul suo territorio, il Comune e a seguire Province e Regione sarebbe incostituzionale per violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione recati dal medesimo art. 118 in ragione dell'assenza nel contesto normativo di una qualunque esplicitazione delle esigenze che giustificano la preferenza in favore dello Stato, in deroga al principio della devoluzione delle funzioni amministrative.

Quanto all'art. 119 della Costituzione, costituente principio cardine di tutto il processo di riforma del c.d. «federalismo fiscale», se ne osserva preliminarmente la portata rafforzativa della sfera di autonomia finanziaria e patrimoniale degli enti locali, le cui attribuzioni, come già accennato, la Regione è legittimata a difendere indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale.

Pertanto, sotto tale profilo, l'art. 48, comma 3 del codice antimafia va censurato anche per contrasto con i principi sanciti dal novellato art. 119 della Costituzione, in particolare ai commi 1 e 4.

Quanto infine alla violazione dell'art. 120 della Costituzione risulta all'evidenza il mancato rispetto della condizione secondo cui «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni» in caso di loro inadempienze.

Infatti mentre la norma costituzionale prevede che sia il Governo ad esercitare tale potere, sia pure nominando, non in via generale e preventiva, ma per il caso specifico, «un commissario» la disposizione del D.Lgs. 159 consente all'Agenzia intervenire nei confronti di Regioni ed enti locali anche procedendo alla «nomina di un commissario con poteri sostitutivi».

Inoltre, per l'esercizio del potere sostitutivo è richiesta la semplice inerzia degli enti e non il ricorrere delle «gravi ed eccezionali ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 120, Cost.».



Del resto, la menomazione delle prerogative di questa Regione che deriva dall'attribuzione di un tale potere ad una struttura amministrativa si coglie in tutta la sua gravità e macroscopicità ove si consideri che sol perché costituisce un meccanismo di garanzia preordinata dell'unità e coerenza dell'ordinamento nelle ipotesi patologiche predeterminate il potere sostitutivo previsto dalla Costituzione può trovare applicazione anche nei confronti delle Autonomie speciali e che l'art. 8 della legge n. 131/2008 rubricato «Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo» al comma 1 dispone «Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento».

Secondo quanto codesta ecc.ma Corte costituzionale ha già avuto modo di affermare (sent. 371 del 2008) la previsione, contenuta nell'art. 48, comma 3 del D.Lgs. n. 159/2011, dell'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni e delle Province autonome come pure degli enti locali siciliani al di fuori dei casi espressamente contemplati dalla norma costituzionale si appalesa costituzionalmente illegittima, per violazione dell'articolo 120, comma 2, della Costituzione.

Violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 47 rubricato «Procedimento di destinazione» nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni in ordine alla destinazione dei beni siti nel loro territorio ai fini del bilanciamento dell'interesse dello Stato proprietario con quello della collettività direttamente danneggiata dal fenomeno criminale, viola il principio di leale collaborazione fra Stato e Regione.

Citando la propria costante giurisprudenza codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 33/2011 ha di recente ribadito che le potenzialità precettive di tale principio «si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice».

E, appunto, anche nell'ambito su cui incide la disciplina oggi impugnata si rinviene quella fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali che determina, sul versante legislativo, una «concorrenza di competenze», cui consegue l'applicazione di quel «canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze».

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dei seguenti articoli per violazione dei parametri a fianco a ciascuno di essi indicati:

dell'art. 45, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136» (cd. Codice antimafia) per violazione dell'art. 33, comma 2 dello Statuto della Regione siciliana;

dell'art. 48, comma 3, del decreto legislativo in esame per violazione dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 con riferimento agli articoli 114, 116, 118, 119, commi 1 e 4, e 120, c. 2 della Costituzione;

dell'art. 47 del citato decreto legislativo per violazione del principio di leale collaborazione.

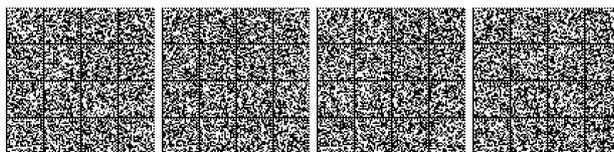
Con riserva di ulteriori deduzioni.

Si depositano con il presente atto:

1) autorizzazioni a ricorrere.

Palermo, 23 novembre 2011

Avv. FIANDACA - Avv. VALLI



N. 167

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° dicembre 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Turismo - Norme della Regione Sardegna - Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico - Agevolazioni finalizzate alla promozione e realizzazione di campi da golf - Destinatari - Prevista inclusione tra i destinatari delle agevolazioni delle società di capitali e consorzi di società anche con capitale misto pubblico/privato con sede legale in Sardegna - Ricorso del Governo - Denunciata esclusione dalle agevolazioni delle società aventi sede legale in altri Stati dell'Unione europea, nonché delle società italiane con sede legale in altre Regioni - Eccedenza dai limiti dell'armonia con la Costituzione - Violazione dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica - Inosservanza degli obblighi internazionali, di quelli comunitari e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica - Contrasto con la libertà di stabilimento, il divieto di discriminazione tra cittadini, la libertà di impresa in regime di concorrenza e la libera circolazione dei servizi - Violazione della libertà di stabilimento, integrando la esclusione denunciata una c.d. discriminazione indiretta tra i soggetti degli Stati appartenenti all'Unione europea - Contrasto con la libertà di stabilimento c.d. secondario, cioè con la libertà delle imprese di stabilire filiali, stabilimenti o sedi prive di personalità giuridica in un altro Stato membro (art. 49 TFUE) - Eccedenza dai limiti delle competenze statutarie in materia di legislazione esclusiva.

- Legge della Regione Sardegna 15 (*recte*: 21) settembre 2011, n. 19, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, primo comma, e 120, primo comma; Statuto della Regione Sardegna, art. 3; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 49.

Turismo - Norme della Regione Sardegna - Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico - Norme generali in tema di pianificazione paesaggistica - Previsto adeguamento da parte della Giunta regionale del piano paesaggistico regionale nel senso di consentire la realizzazione nella fascia costiera e solo oltre la fascia di mille metri dalla linea di battigia di nuove strutture residenziali e ricettive connesse ai campi da golf - Ricorso del Governo - Denunciata mancata previsione, nell'ambito del procedimento di aggiornamento e revisione del piano paesaggistico regionale, della partecipazione dell'Amministrazione statale - Inosservanza del principio di pianificazione congiunta - Lesione della competenza legislativa statale nella disciplina delle forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

- Legge della Regione Sardegna 15 (*recte*: 21) settembre 2011, n. 19, art. 5, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. s), e 118, comma terzo; Statuto della Regione Sardegna, art. 3.

Turismo - Norme della Regione Sardegna - Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico - Presentazione dei progetti preliminari per la realizzazione dei nuovi campi da golf e l'ampliamento di quelli già esistenti - Prevista partecipazione alle conferenze di servizio istruttorie della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con l'organizzazione delle competenze interne del Ministero per i beni e le attività culturali riservata a fonte statale, a fronte della mancata previsione della partecipazione di altri organi del Ministero, quali la Soprintendenza archeologica e la Direzione regionale del Ministero - Interferenza con la competenza in materia di autorizzazioni paesaggistiche - Contrasto con la disciplina sull'organizzazione interna del detto Ministero riservata alla fonte statale - Violazione del principio di buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione.

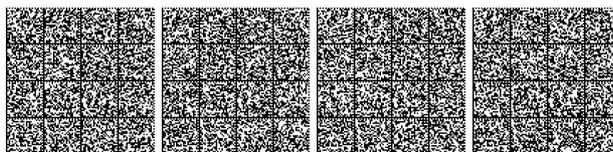
- Legge della Regione Sardegna 15 (*recte*: 21) settembre 2011, artt. 8, comma 1, lett. b), e 9.
- Costituzione, artt. 97 e 117, comma secondo, lett. g) e s); Statuto della Regione Sardegna, art. 3.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione autonoma della Sardegna, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione autonoma della Sardegna del 15 settembre 2011, n. 19, pubblicata sul BUR n. 29 del 1° ottobre 2011, recante «Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico» quanto:

all'art. 3 per contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna, con gli artt. 3, 41, 117, comma 1 e 120, comma 1 della Costituzione e con l'art. 49 del TFUE;

all'art. 5, commi 4 e 5 per contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna e con gli artt. 117, comma 2, lettera s), e 118, comma 3, della Costituzione;

agli artt. 8, lettera b) e 9 per contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna e con gli artt. 97 e 117, comma 2, lettere g) e s) della Costituzione.



La legge della Regione autonoma della Sardegna del 15 settembre 2011, n. 19, viene impugnata con riferimento alle norme sopra indicate giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 21 novembre 2011 allegata in estratto al presente ricorso.

MOTIVI

1) *L'art. 3 della legge regionale 15 settembre 2011, n. 19, è illegittimo per contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna, con gli artt. 3, 41, 117, comma 1 e 120, comma 1 della Costituzione e con l'art. 49 del TFUE.*

L'art. 3 della legge regionale n. 19/2011 individua quali destinatari delle agevolazioni finalizzate alla promozione e realizzazione di campi da golf *a)* gli enti locali territoriali, gli altri enti pubblici e le loro forme associative, *b)* le società di capitali e consorzi di società anche con capitali misto pubblico/privato aventi sede legale nella Regione Sardegna, nonché le associazioni sportive regolarmente iscritte alla Federazione italiana golf.

In materia la Regione Sardegna ha competenza legislativa esclusiva a mente dell'art. 3, lettera *p)* dello statuto regionale, che riserva alla competenza esclusiva regionale la materia del «turismo e industria alberghiera», e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che attribuisce la competenza esclusiva residuale in materia di commercio a tutte le regioni e provincie autonome, ivi incluse quelle a statuto speciale.

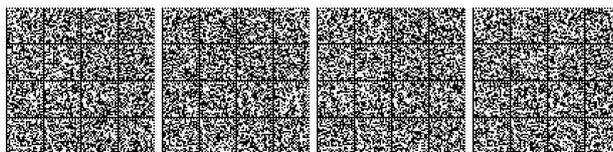
Nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva la Regione Sardegna è, tuttavia, tenuta a rispettare i limiti dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, il rispetto degli obblighi internazionali, di quelli comunitari e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, stante quanto previsto dall'art. 3 dello stesso statuto regionale e dall'art. 117, comma 1, della Costituzione.

La limitazione dei destinatari delle agevolazioni finalizzate alla realizzazione dei campi da golf alle società aventi sede legale in Sardegna eccede da detti limiti perché contrasta con la libertà di stabilimento (riconosciuta dall'art. 49 del TFUE), con il divieto di discriminazione tra i cittadini, la libertà di impresa in regime di concorrenza e la libera circolazione dei servizi (artt. 3, 41 e 120 Cost.).

Segnatamente, nell'escludere dalle agevolazioni delle società aventi sede legale in altri Stati dell'Unione europea, così come delle società italiane con sede legale in altre regioni, la limitazione in esame viola la libertà di stabilimento derivante dal diritto comunitario perché integra una cosiddetta «discriminazione indiretta» tra i soggetti degli Stati appartenenti all'Unione europea.

Tale forma di discriminazione, com'è noto, si verifica quando la discriminazione è fondata su un presupposto — come ad es. la residenza, o, per le persone giuridiche, la sede legale — che astrattamente può risultare integrato sia dai soggetti nazionali dello Stato membro che da soggetti degli altri Stati, di fatto risulta per la gran parte posseduto solo dai soggetti nazionali (la giurisprudenza comunitaria in tema di divieto di discriminazione indiretta è copiosa, a cominciare da Corte di Giustizia, sent. 20 marzo 1958, causa n. 2/56; Geitling Ruhrkoelhen; sent. 15 ottobre 1969, causa n. 15/69, Ugliola; sent. 12 febbraio 1974, causa n. 152/73; Sotgiu, ecc.).

La norma, con il richiedere il requisito della sede legale, urta, inoltre, anche contro la libertà di stabilimento c.d. secondario, cioè con la libertà delle imprese di stabilire filiali, stabilimenti o sedi prive di personalità giuridica in un altro Stato membro prevista dall'art. 49 TFUE a mente del quale il divieto di limitare la libertà di stabilimento: «... si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro» (sulla figura del diritto allo stabilimento secondario vedi ad esempio Corte di giustizia CE, sentenza del 30 settembre 2003, causa n. 167/01, Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam, e Inspire Art Ltd: «Gli artt. 43 e 48 del trattato 25 marzo 1957 ostano ad una normativa nazionale, come la Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen, che subordina l'esercizio della libertà di stabilimento a titolo secondario in tale Stato, da parte di una società costituita secondo la legislazione di un altro Stato membro, a determinate condizioni, relative al capitale minimo e alla responsabilità degli amministratori, stabilite dal diritto societario nazionale per la costituzione di società. I motivi per cui la società è stata costituita nel primo Stato membro, nonché il fatto che essa eserciti la sua attività esclusivamente, o quasi, nello Stato membro di stabilimento, non la privano, salvo che sia dimostrata caso per caso l'esistenza di un abuso, del diritto di avvalersi della libertà di stabilimento garantita dal trattato CE»).



Nel distinguere ingiustificatamente tra società con sede legale nella regione e società prive di tale requisito la norma in esame contrasta, altresì, per gli stessi motivi sopra evidenziati anche con il divieto di discriminazione tra i cittadini, la libertà di impresa in regime di concorrenza e la libera circolazione dei servizi (artt. 3, 41 e 120 Cost.).

La disposizione in esame è, dunque, illegittima perché eccede dai limiti delle competenze statutarie in materia di legislazione esclusiva di cui agli artt. 3 dello statuto e 117, comma 1 della Costituzione, violando gli artt. 49 del TFUE, e 3, 41, e 120 della Costituzione.

Per completezza si segnala che il presente motivo è formulato con riserva di rinuncia al medesimo atteso che la regione, nelle more, sembrerebbe aver approvato una legge modificativa dell'articolo in esame, non ancora pubblicata alla data di redazione del presente, con la quale sarebbe stata eliminata l'illegittimità oggetto di censura.

2) *L'art. 5, commi 4 e 5, della legge della Regione autonoma della Sardegna del 15 settembre 2011, n. 19, è illegittimo per contrasto con l'art. 3 dello statuto della Regione autonoma della Sardegna e con gli artt. 117, comma 2, lettera s), e 118, comma 3, della Costituzione.*

In forza dell'art. 3, comma 1, lettera f), del proprio statuto emanato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 e dell'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, di approvazione delle nuove norme di attuazione dello statuto medesimo, la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze legislative esclusive in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in materia di tutela del paesaggio.

Sul piano legislativo la Regione nell'esercitare la propria competenza esclusiva è, tuttavia, tenuta ad osservare i limiti espressamente individuati nell'art. 3 dallo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della regione e cioè, come detto, l'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché — per quel che interessa nella specie — delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

In relazione a quest'ultimo limite, codesta Corte nel decidere di un'impugnativa statale avverso una legge proprio della Regione Sardegna in materia paesaggistica (legge n. 8/2004) ha ritenuto che «il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base — per quanto qui viene in rilievo — del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia “edilizia ed urbanistica” (v. sentenza n. 536 del 2002) ...» (sent. n. 51/2006).

Ebbene, il principio della pianificazione necessariamente congiunta (Stato-regione) sui beni paesaggistici, contenuto negli artt. 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con decreto legislativo n. 42/2004 (e successivi decreti correttivi del 2006 e del 2008) costituisce senz'altro una norma di grande riforma economico-sociale (o norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica), che si impone, in quanto tale, uniformemente su tutto il territorio nazionale, e dunque in tutte le regioni, ivi incluse quelle che godono di autonomia speciale.

Nella nuova disciplina di tutela e valorizzazione del paesaggio, introdotta dal codice del 2004, la pianificazione paesaggistica, come strumento di tutela dinamica del territorio, rappresenta, invero, il cuore del sistema, rispetto al quale ruotano sia i vincoli che gli strumenti autorizzatori e sanzionatori di gestione e controllo, e nel quale la partecipazione statale assume particolare rilievo in via preventiva soprattutto attraverso la pianificazione in conformità a standard uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale.

La partecipazione statale in sede di pianificazione nel consentire di assicurare proprio la ridetta uniformità di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali su tutto il territorio impedisce, in altre parole, che le regioni, con propria legge regionale, possano in ipotesi adottare piani paesaggistici che compromettono il bene primario del paesaggio.

La natura di norma di grande riforma economico sociale del principio di pianificazione congiunta tra Stato e regione in materia paesaggistica di recente è stata, del resto avvalorata anche dalla pronuncia di codesta Corte n. 164 del 2009, che, nell'accogliere il ricorso in via d'azione dello Stato avverso una legge della Regione autonoma della Valle d'Aosta in materia di tutela paesaggistica, ha ritenuto che la potestà normativa della regione autonoma deve esercitarsi «in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale», qualificando norme «di grande riforma economico-sociale» le disposizioni della legge Galasso e l'elencazione delle aree tutelate per legge contenuta nell'odierno art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004.



Se codesta Corte non ha, infatti, dubitato della natura di «norma di grande riforma economico-sociale» in riferimento dell'elenco dei beni tutelati *ope legis* ex art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004, allo stesso modo tale qualificazione è predicabile per il su richiamato principio — ex artt. 135 e 143 del Codice — di pianificazione congiunta obbligatoria (Stato-regione) in tema di paesaggio atteso che essa condivide il medesimo fine di assicurare standard uniformi di tutela dei beni paesaggistici su tutto il territorio nazionale.

Ciò detto in linea di principio, l'art. 5, commi 4 e 5, della legge regionale n. 19/2011 contrasta con la norma di grande riforma economico-sociale di cui agli artt. 135 e 143 del decreto legislativo n. 42/2004 sulla pianificazione congiunta Stato-regione in materia di piani paesaggistici.

A mente del comma 5, invero, senza che in alcun modo la Stato abbia partecipato alla scelta a monte di adeguare il piano paesaggistico per la realizzazione delle strutture connesse ai campi da golf e di adeguarlo entro specifici limiti, stabilisce già in via legislativa che «è autorizzata ad adeguare il Piano paesaggistico regionale nel senso di consentire la realizzazione nella fascia costiera, e solo oltre la fascia di 1.000 metri dalla linea di battigia (500 metri per le isole minori) di nuove strutture residenziali e ricettive connesse ai campi da golf».

Il successivo comma 5, dispone, inoltre, in tema di procedimento per la modificazione in via amministrativa del piano paesaggistico che «per le finalità di cui al comma 4, si applica la procedura di cui all'art. 11 della legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4 (...) con i termini ridotti alla metà». Detta ultima disposizione disciplina, appunto, il procedimento di «aggiornamento e revisione del Piano paesaggistico regionale», che si conclude con una deliberazione della giunta, senza alcuna partecipazione dell'amministrazione statale, con la conseguenza che anche sotto l'aspetto procedimentale amministrativo di modificazione del piano l'art. 5 non attribuisce alcun ruolo allo Stato.

Si tratta di modifiche al piano paesaggistico che assumono già in linea programmatica particolare rilievo ove si consideri che, ai sensi dell'art. 19 delle norme tecniche di attuazione del PPR vigente, la «fascia costiera», così come perimetrata nella cartografia del PPR, rientra nella categoria dei beni paesaggistici d'insieme ed è considerata risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo e che l'art. 20, comma 1, lettera *b*), n. 1), delle stesse N.T.A., stabilisce che nella fascia costiera «non è comunque ammessa la realizzazione di nuovi campeggi e strutture ricettive connesse a campi da golf».

Sulla base di quanto premesso le norme censurate sono all'evidenza illegittime perché la vigente pianificazione paesaggistica, non può essere modificata se non secondo le modalità («intese» ed «accordi») previste dall'art. 143 del Codice, essendo quello della pianificazione congiunta un principio cardine del sistema di tutela del paesaggio, assicurato dal Codice in diretta attuazione del principio fondamentale espresso dall'art. 9, secondo comma, della Costituzione.

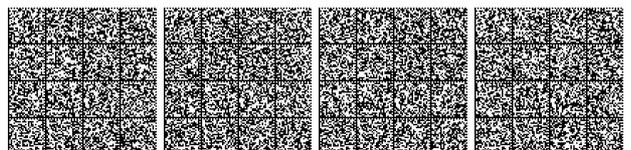
Invero, la Regione Sardegna, con le disposizioni normative censurate, pretende di modificare unilateralmente, con lo strumento legislativo, le misure di tutela concordate con lo Stato e consacrate, in attuazione degli artt. 135 e 143 del Codice di settore, nel previgente piano paesaggistico del 2006, quando, invece, avrebbe dovuto concordare le modifiche nella appropriata sede della nuova concertazione di riforma e modifica congiunta del piano medesimo.

La scelta ed il limite entro il quale consentire i campi da golf e annesse strutture ricettive deve, in altri termini, tradursi e operarsi attraverso una modifica congiunta del piano paesaggistico, con l'accordo dello Stato, mentre viene ad essere anticipata e compiuta unilateralmente dalla legge regionale censurata; del pari il concreto adeguamento del piano paesaggistico vigente secondo le linee direttive dettate con il comma 4 non può essere rimesso alla procedura individuata dal comma 5, ma deve passare attraverso un accordo con lo Stato.

La violazione del principio di pianificazione congiunta si presenta, peraltro, di particolare rilievo, atteso che il piano paesaggistico è stato definito nel 2006 con l'accordo dello Stato e viene ora ad essere ridefinito, con la legge regionale in esame, in base all'esclusiva volontà regionale.

In questa ottica ogni Regione con il succedersi delle giunte regionali, potrebbe, in via di mera ipotesi, fare e disfare ogni volta a propria discrezione i piani paesaggistici concordati con la Stato, svuotando di ogni contenuto le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio sopra richiamate.

In proposito giova, per mera completezza, chiarire sin d'ora che non si intende in questa sede in alcun modo discutere o contrastare nel merito le scelte della Sardegna in ordine alla opportunità e convenienza di promuovere i campi da golf o la realizzazione delle annesse strutture ricettive turistico-alberghiere, ma esclusivamente difendere il rispetto dei principi fondamentali di grande riforma economico-sociale della materia, che impongono che le modifiche ai piani paesaggistici, concordati in ossequio al Codice di settore, siano definite anch'esse con lo Stato.



Ciò tanto più se, come nella specie, le misure contenute nella legge regionale, oltre alla realizzazione dei campi da golf, consentono, all'interno delle aree paesaggistiche qualificate dal vigente piano come di rispetto della «fascia costiera», la realizzazione di cospicui interventi edificatori (turistico-residenziali) fino a 75.000 mc (per ciascun impianto), di cui il 50 per cento a tipologia di villa unifamiliare (art. 6, comma 1, lettera *d*)), oltre 4.000 mc per «club house» e altri locali di servizio, volumi che possono essere poi considerevolmente aumentati al ricorrere di determinati presupposti (fino al 30% nel caso di impianti di prima categoria e di un altro 25% in caso di riutilizzo di volumi — anche a destinazione rurale — preesistenti: art. 6, commi 2, 5 e 3).

La disposizione regionale nell'eliminare in radice forme di intesa e di coordinamento tra la regione e lo Stato viola, altresì, l'art. 118, comma terzo, Cost., che affida alla competenza legislativa statale le «forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

Per quanto detto, l'art. 5, commi 4 e 5, è illegittimo per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna adottato con la legge costituzionale n. 3 del 1948, e degli artt. 117, comma 2, lettera *s*), e 118, terzo comma, della Costituzione.

3) *Gli artt. 8, lettera b), e 9 della legge della Regione autonoma della Sardegna del 15 settembre 2011, n. 19, sono illegittimi per contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna e con gli artt. 97 e 117, comma 2, lettere g) e s) della Costituzione.*

Gli artt. 8, lettera *b*), e l'art. 9 prevedono che la documentazione relativa ai progetti preliminari per la realizzazione dei nuovi campi da golf sia sottoposta alle valutazioni di conferenze istruttorie, alle quali partecipano, per quanto concerne il Ministero per i beni ambientali e culturali, la (sola) Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici.

Segnatamente è previsto che: «L'Assessorato regionale del turismo, artigianato e commercio, entro quindici giorni dal ricevimento della documentazione di cui all'art. 8 (tra cui il progetto preliminare del campo da golf; art. 8, lettera *b*) ... indice le conferenze di servizi istruttorie ... Alle conferenze partecipano i soggetti proponenti, i dirigenti competenti dei comuni e delle provincie interessate dagli interventi, e per la regione i componenti della Commissione di cui all'art. 11. È, inoltre, inviata a partecipare la Soprintendenza dei beni archeologici e paesaggistici territorialmente competente.».

Il descritto *iter* autorizzativo interferisce con l'organizzazione delle competenze interne del Ministero per i beni e le attività culturali perché, nella sua formulazione letterale, la legislazione regionale prevede la sola partecipazione della Soprintendenza per i beni archeologici e paesaggistici e, di conseguenza, sembra escludere la partecipazione di altri organi del Ministero, segnatamente della Soprintendenza archeologica e della direzione regionale del Ministero, in contrasto con la disciplina statale sull'organizzazione interna del Ministero medesimo riservata alla fonte statale.

La formulazione delle disposizioni regionali (artt. 8, lettera *b*), e 9) è, inoltre, tale da ingenerare l'equivoco che l'espressione del parere nell'ambito della conferenza da parte della Soprintendenza, faccia venir meno il parere (ad oggi, vincolante) che deve essere reso dalla Soprintendenza, ai sensi dell'art. 146 del Codice, in ordine ai singoli progetti delle opere.

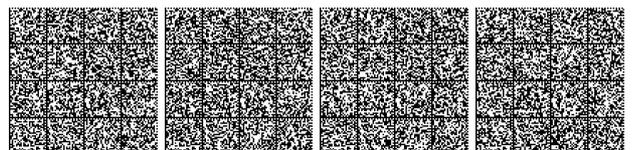
Si tratta, invero, di opere, la cui compatibilità paesaggistica (essendo i vincoli vigenti ancora sprovvisti delle «prescrizioni d'uso», richieste dagli artt. 140, 141, 141-*bis*, e 143, del Codice) non può essere compiutamente valutata sulla base di un mero «progetto preliminare» (nei fatti, poco più di una localizzazione e di una descrizione tipologica dell'intervento), ma richiede, quanto meno, l'elaborazione da parte del proponente e la valutazione da parte delle amministrazioni di tutela, della documentazione prevista dall'art. 146, comma 3 del Codice.

Sia l'attribuzione allo Stato del potere di auto organizzazione i propri uffici che la competenza in materia di autorizzazioni paesaggistiche hanno natura di «norma di grande riforma economico-sociale», com'anche si evince dal titolo di competenza (esclusiva) statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera *g*) sull'«Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e lettera *s*) sulla «Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» della Costituzione.

L'una perché risponde all'esigenza di assicurare il buon andamento e l'efficienza della pubblica amministrazione consacrate dall'art. 97 Cost., l'altra perché assicura quell'uniformità di tutela dei beni paesaggistici, di cui si è ampiamente detto nel motivo che precede, che trova riconoscimento nell'art. 117, comma 2, lettere *g*) e *s*).

Ne consegue che la disposizione in esame è incostituzionale poiché eccede dalle competenze statutarie previste all'art. 3 dello statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna e viola gli artt. 97 e 117, comma 2, lettere *g*) ed *s*) della Costituzione.

Per completezza si segnala che il presente motivo è formulato con riserva di rinuncia al medesimo atteso che la regione, nelle more, sembrerebbe aver approvato una legge modificativa dell'articolo in esame, non ancora pubblicata, con la quale sarebbe stata eliminata l'illegittimità oggetto di censura.



P. Q. M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione autonoma della Sardegna del 15 settembre 2011, n. 19, viene impugnata con riferimento alle norme sopra indicate giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 21 novembre 2011 allegata in estratto al presente ricorso.

Quanto:

all'art. 3 per contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna, con gli artt. 3, 41, 117, comma 1 e 120, comma 1 della Costituzione e con l'art. 49 del TFUE;

all'art. 5, commi 4 e 5 per contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna e con gli artt. 117, comma 2, lettera s), e 118, comma 3, della Costituzione;

agli artt. 8, lettera b) e 9 per contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna e con gli artt. 97 e 117, comma 2, lettere g) e s) della Costituzione.

Si allega l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei Ministri del 21 novembre 2011.

Roma,

L'Avvocato dello Stato: VENTURINI

11C0795

N. 169

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

Ambiente - Norme della Regione Toscana - Tutela delle acque dall'inquinamento - Disposizioni per lo scarico di acque reflue in aree sensibili - Ipotesi di mancato conseguimento da parte degli impianti di depurazione, alla scadenza dei sette anni dall'individuazione dell'area sensibile e del relativo bacino drenante, dell'obiettivo di qualità dei corpi recettori (riduzione al 75% di azoto e fosforo totale) di cui all'art. 106, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 - Sottoposizione degli scarichi di acque reflue urbane a differente trattamento - Adeguamento delle autorizzazioni già rilasciate - Ricorso del Governo - Denunciata previsione che il mancato adeguamento degli scarichi ai parametri qualitativi fissati dal legislatore comunitario e statale si protragga oltre il termine inderogabile dei sette anni fissato dalla normativa statale di riferimento - Lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

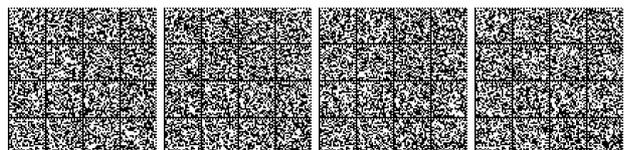
- Legge della Regione Toscana 10 ottobre 2011, n. 50, art. 20, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF 80224030587), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Toscana, c.f. 01386030488, in persona del suo Presidente *pro tempore* per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 3 della legge della Regione Toscana n. 50 del 10 ottobre 2011, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana del 17 ottobre 2011, n. 48, parte prima, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 13 dicembre 2011.

FATTO

La legge regionale in epigrafe, di iniziativa dalla Giunta, composta da 26 articoli, apporta modifiche alla maggior parte delle norme della l.r. n. 20 del 2006, alla l.r. n. 28 del 2010 nonché alla l.r. n. 25 del 1998, al fine di adeguare la normativa regionale, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 152/2006.



Detta legge regionale, in considerazione degli ambiti di competenza diretta, di natura integrativa-attuativa, riconosciuta alle regioni dal d.lgs. n. 152/2006, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche, nell'introdurre modifiche alle leggi sopra citate, prevede:

di adeguare la normativa regionale alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 152/2006;

di rispondere ad ulteriori esigenze che si sono manifestate durante l'applicazione delle leggi oggetto delle attuali modifiche e al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale rispetto alla tutela delle acque;

di ottimizzare, obiettivo prioritario della legge, l'utilizzo delle risorse finanziarie per gli interventi necessari a garantire un livello di depurazione atto al raggiungimento della migliore qualità;

di selezionare gli interventi prioritari per la depurazioni al fine di risparmiare risorse da destinare a altri interventi relativi alla gestione della risorsa idrica, in particolare alla fornitura di acqua idropotabile senza ulteriori aggravii di spesa;

di ridurre, anche in ottemperanza alle disposizioni sulle aree sensibili, il carico complessivo di azoto e fosforo (già previsto dalla l.r. n. 28/2010) attenendosi a regole univoche per una puntuale valutazione delle percentuali di riduzione del carico dei predetti elementi chimici e a livello di singolo impianto e a livello di bacino drenante in area sensibile soprattutto per i casi di riutilizzo di acque reflue e per gli impianti che scaricano fuori dal bacino drenante dell'area sensibile;

di definire, anche in virtù delle competenze attribuite alle regioni dal d.lgs. n. 152/2006 (in particolare art. 101), i valori limite di emissione degli scarichi, qualora differiscano da quelli dalla normativa, in base allo stato dei corpi idrici presenti in Toscana e in considerazione degli obiettivi di qualità ambientale stabiliti; contestualmente, la legge in esame individua, per ogni impianto idoneo al raggiungimento della riduzione delle percentuali del carico di azoto e fosforo totale le percentuali atte a mantenere l'obiettivo nel tempo; gli impianti, inoltre, dovranno garantire tutti i valori limite stabiliti negli allegati al d.lgs. 152/2006;

di riprogrammare, come già avvenuto per gli scarichi derivanti da agglomerati di grandi dimensioni, gli interventi, per gli scarichi derivanti da agglomerati di piccole dimensioni attraverso stipula di accordi o contratti di programma tra i soggetti competenti;

di regolare, nel caso di utilizzo di impianti di depurazione industriale per il trattamento delle acque reflue urbane, i rapporti tra i gestori di detti impianti e i gestori del servizio idrico integrato, anche attraverso apposite convenzioni, stante la presenza sul territorio toscano di impianti di depurazione di acque reflue di natura prevalentemente industriale, la cui gestione non è ricompresa nel servizio idrico integrato poiché la depurazione dei reflui industriali rientra negli obblighi di legge attribuiti al titolare dell'azienda e, dunque, non può essere riconducibile a un servizio pubblico;

di assicurare l'esercizio coordinato e integrato delle funzioni amministrative in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, ricorrendo alla istituzione di un comitato tecnico;

di introdurre, per le acque prelevate attraverso perforazioni finalizzate alla ricerca di acque minerali, che rientrano tra le acque di restituzione (così definite dall'art. 114, comma 1, d.lgs. n. 152/2006), la disciplina della tutela delle acque dei corpi idrici recipienti individuando, attraverso il comune che autorizza l'attività di ricerca, l'ente competente alla sorveglianza per la tutela dell'ambiente.

La legge regionale, che detta modifiche alla legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento) e alla legge regionale 3 marzo 2010, n. 28 (Misure straordinarie in materia di scarichi nei corpi idrici superficiali. Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 «Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento» e alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 «Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati»), è censurabile relativamente alla norma contenuta nel terzo comma dell'articolo 20 che introduce l'art. 21-*quater* nella legge regionale n.20/2006, disciplinando lo scarico di acque reflue in aree sensibili.

La norma regionale, al comma 3, prevede: «Qualora alla scadenza dei sette anni dall'individuazione dell'area sensibile e del relativo bacino drenante, non sia stato conseguito l'obiettivo di riduzione di cui all'articolo 106, comma 2, del decreto legislativo, gli scarichi di acque reflue urbane provenienti da agglomerati con oltre diecimila abitanti equivalenti sono sottoposti al trattamento più spinto di cui al medesimo articolo, comma 1, al fine di garantire il rispetto



dei limiti di emissione stabiliti nella tabella 2 dell'allegato 5 alla parte III del medesimo decreto legislativo. A tal fine le province provvedono, ove necessario, ad adeguare le autorizzazioni già rilasciate».

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari regionali, nell'ambito delle procedure collaborative informate dal principio costituzionale della leale collaborazione nei rapporti Stato Regioni, ha rappresentato alla Regione la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), evidenziata dal Ministero dell'Ambiente.

La Regione ha fatto pervenire una nota in ordine alla sospetta incostituzionalità del comma 3 dell'art. 20 rappresentando che le norme regionali, mirate alla tutela ambientale, sono finalizzate ad una più spinta tutela ambientale rispetto all'indeterminatezza che potrebbe verificarsi nel caso dell'abrogazione delle presenti disposizioni.

Il comma 3, a dire della Regione, troverebbe piena rispondenza all'art. 106 del d.lgs n. 152/2006 il quale prevede una duplice possibilità di conseguire gli obiettivi di tutela delle acque definita dalla direttiva 91/271 CEE: quella del comma 1, che detta limiti tabellari (tab. 2 - all. 5 alla parte III del d.lgs. n. 152/2006) molto stringenti per gli impianti di depurazione oltre i 10.000 AE; in alternativa, quella di un abbattimento minimo del 75%, di azoto e fosforo totale, in tutti gli impianti di depurazione, da conseguire considerando l'intero bacino drenate nell'area sensibile. La disposizione regionale chiarirebbe quale debba essere il regime autorizzativo cui devono sottostare gli impianti di acque reflue urbane presenti nel bacino drenante in area sensibile qualora non fosse raggiunto il traguardo del 75% previsto dal comma 2 dell'art. 106.

Ipotesi, continua la Regione, che una normativa deve contemplare, in quanto evento possibile e che ove non disciplinato, deve trovare una sua disciplina applicativa. La disciplina regionale, quindi, intenderebbe dare delle disposizioni chiare ed operative per le Autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni allo scarico (le Province) stabilendo essa direttamente il regime in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo del 75%.

La Regione ha inoltre fatto presente che la limitazione dei trattamenti più spinti ai soli impianti di depurazione con oltre 10.000 AE è disposta dalla norma statale (si veda in proposito la tab. 2 - all. 5 alla parte III del d.lgs. n. 152/2006), che riprende integralmente le disposizioni comunitarie della direttiva 91/271 CEE.

Nello specifico della situazione toscana, aggiunge sempre l'ente regionale, a seguito delle analisi tecniche effettuata — censendo e implementando i dati dei 284 depuratori presenti nell'area sensibile dell'Arno — ad oggi l'abbattimento dell'azoto supera il 77%, mentre per il fosforo sono in fase di avvio e test le sezioni di defosfatazione presso l'impianto di San Colombano a Firenze (660.000 AE) che consentiranno di raggiungere, già dai primi mesi del 2012, un abbattimento superiore al 75%; ricorda, infine, che l'Arno, area sensibile, è stato classificato con il Piano di tutela delle Acque, adottato con Delibera di CR n. 6 del 25 gennaio 2005, pubblicata sul BURT del 2 marzo 2006: dunque i 7 anni scadranno il 17 marzo 2012.

Il Ministero dell'Ambiente, al quale sono state trasmesse le controdeduzioni regionali, ha dubitato della costituzionale competenza regionale in ordine all'art. 20, comma 3 della L.R. in questione, ed ha rappresentato che le motivazioni adottate dalla Regione in relazione alla necessità di offrire alle Autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni allo scarico «...delle disposizioni chiare ed operative chiarendo il regime in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo del 75%» non appaiono soddisfacenti allorchè non tengono conto della circostanza imprescindibile che il soddisfacimento dei requisiti fissati all'articolo 106, comma 2, del d.lgs. 152/06 deve essere garantito nella tempistica dei sette anni dall'individuazione dell'area sensibile, e che il non raggiungimento dei suddetti requisiti viene posta dalla L.R. quale condizione di dilazione dei tempi oltre quelli previsti dalla legge ordinaria statale, e tale possibilità non è contemplata nella normativa comunitaria sovraordinata. Valutazioni ponderate e tecnicamente supportate, oltre che la valutazione delle condizioni del proprio territorio e dei depuratori a servizio dello stesso, devono guidare a monte la scelta delle Autorità Competenti verso l'opzione offerta dal legislatore nazionale al comma 1 o al comma 2 dell'articolo 106, onde garantirne la piena efficacia in termini di ottenimento dei risultati prefissati e al fine di non incorrere in rischi di infrazione comunitaria.

La or richiamata disposizione appare, dunque, illegittimamente invasiva delle competenze dello Stato e pertanto viene sottoposta al sindacato di codesta Corte affinché ne dichiari la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di



DIRITTO

Il d.lgs. n. 152/2006, Codice dell'Ambiente, disciplina, all'articolo 106(1), gli scarichi di acque reflue urbane in corpi idrici ricadenti in aree sensibili, prevedendo, al comma 2, la possibilità, alternativa rispetto a quella disciplinata dal precedente comma 1, di ottenere il rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi ricettori, ricadenti in area sensibile o in bacini drenanti afferenti ad aree sensibili, attraverso il raggiungimento della percentuale minima di riduzione del carico complessivo in ingresso a tutti gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane pari almeno al settantacinque per cento per il fosforo totale oppure per almeno il settantacinque per cento per l'azoto totale.

Il soddisfacimento dei requisiti fissati dal citato comma 2 dell'articolo 106, deve essere garantito al fine di raggiungere l'obiettivo di qualità dei corpi ricettori di cui trattasi nei tempi prefissati dalla direttiva 2000/60/CE e recepiti nell'articolo 91, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006(2) secondo il quale le aree sensibili devono soddisfare i requisiti dell'articolo 106 entro sette anni dall'identificazione.

Non è quindi disciplinabile l'applicazione di trattamenti differenti da quelli specificatamente previsti qualora non sia raggiunto l'obiettivo di riduzione, come invece sembra permettere la norma regionale in parola che, nella sua formulazione letterale, consente che il mancato adeguamento degli scarichi ai parametri qualitativi fissati dal legislatore comunitario e statale si protragga oltre il termine (inderogabile) dei sette anni fissato dalla stessa normativa statale di riferimento.

Codesta Corte costituzionale, nella sentenza n. 44 del 2011, ha richiamato la propria consolidata giurisprudenza in materia, ribadendo che la disciplina degli scarichi idrici, come più in generale la tutela delle acque dall'inquinamento, è ascrivibile alla materia dell'ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

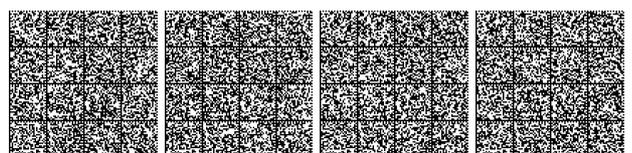
Conclusivamente: la norma regionale in questione, dettando disposizioni difformi dalla normativa statale di riferimento, si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett s) della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguente-mente annullare, per i motivi sopra specificati, l'art. 20, comma 3 della Legge della Regione Toscana n. 50 del 10 ottobre 2011, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana del 17 ottobre 2011, n. 48, parte prima, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 13 dicembre 2011.

(1) D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Norme in materia ambientale. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 14 aprile 2006, n. 88, S.O. 106. Scarichi di acque reflue urbane in corpi idrici ricadenti in aree sensibili. «1. Ferme restando le disposizioni dell'articolo 101, commi 1 e 2, le acque reflue urbane provenienti da agglomerati con oltre 10,000 abitanti equivalenti, che scaricano in acque recipienti individuate quali aree sensibili, devono essere sottoposte ad un trattamento più spinto di quello previsto dall'articolo 105, comma 3, secondo i requisiti specifici indicati nell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto. 2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano nelle aree sensibili in cui può essere dimostrato che la percentuale minima di riduzione del carico complessivo in ingresso a tutti gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane è pari almeno al settantacinque per cento per il fosforo totale oppure per almeno il settantacinque per cento per l'azoto totale. 3. Le regioni individuano, tra gli scarichi provenienti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane situati all'interno dei bacini drenanti afferenti alle aree sensibili, quelli che, contribuendo all'inquinamento di tali aree, sono da assoggettare al trattamento di cui ai commi 1 e 2 in funzione del raggiungimento dell'obiettivo di qualità dei corpi idrici ricettori».

(2) Art. 91. Aree sensibili. «1. Le aree sensibili sono individuate secondo i criteri dell'Allegato 6 alla parte terza del presente decreto. Sono comunque aree sensibili: a) i laghi di cui all'Allegato 6 alla parte terza del presente decreto, nonché i corsi d'acqua a esse afferenti per un tratto di 10 chilometri dalla linea di costa; b) le aree lagunari di Orbetello, Ravenna e Piassassa-Baiona, le Valli di Comacchio, i laghi salmastri e il delta del Po; c) le zone umide individuate ai sensi della convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971, resa esecutiva con decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448; d) le aree costiere dell'Adriatico Nord-Occidentale dalla foce dell'Adige al confine meridionale del comune di Pesaro e i corsi d'acqua ad essi afferenti per un tratto di 10 chilometri dalla linea di costa; e) il lago di Garda e il lago d'Idro; f) i fiumi Sarca-Mincio, Oglio, Adda, Lambro-Olona meridionale e Ticino; g) il fiume Arno a valle di Firenze e i relativi affluenti; h) il golfo di Castellammare in Sicilia; i) le acque costiere dell'Adriatico settentrionale. 2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio (315), sentita la Conferenza Stato-regioni, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto individua con proprio decreto ulteriori aree sensibili identificate secondo i criteri di cui all'Allegato 6 alla parte terza del presente decreto. 3. Resta fermo quanto disposto dalla legislazione vigente relativamente alla tutela di Venezia. 4. Le regioni, sulla base dei criteri di cui al comma 1 e sentita l'Autorità di bacino, entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, e successivamente ogni due anni, possono designare ulteriori aree sensibili ovvero individuare all'interno delle aree indicate nel comma 2 i corpi idrici che non costituiscono aree sensibili. 5. Le regioni, sulla base dei criteri di cui al comma 1 e sentita l'Autorità di bacino, delimitano i bacini drenanti nelle aree sensibili che contribuiscono all'inquinamento di tali aree. 6. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio (316) provvede con proprio decreto, da emanare ogni quattro anni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, sentita la Conferenza Stato-regioni, alla riindividuazione delle aree sensibili e dei rispettivi bacini drenanti che contribuiscono all'inquinamento delle aree sensibili. 7. Le nuove aree sensibili identificate ai sensi dei commi 2, 4, e 6 devono soddisfare i requisiti dell'articolo 106 entro sette anni dall'identificazione. 8. Gli scarichi recapitanti nei bacini drenanti afferenti alle aree sensibili di cui ai commi 2 e 6 sono assoggettate alle disposizioni di cui all'articolo 10».



Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1) estratto della delibera del Consiglio dei Ministri del 13 dicembre 2011;
- 2) copia della Legge regionale impugnata;
- 3) rapporto del Dipartimento degli Affari Regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 14 dicembre 2011

L'Avvocato dello Stato: MARCHINI

12C0001

N. 170

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 dicembre 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Istituzione dell'Autorità idrica pugliese - Trasferimento ad essa del personale dipendente già assunto a mezzo di procedure di reclutamento o di stabilizzazione e in servizio a tempo indeterminato presso ATO Puglia (Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale) alla data del 1° gennaio 2010 - Ricorso del Governo - Denunciato richiamo a norme inapplicabili al personale ATO - Utilizzazione di procedura di stabilizzazione del personale precario diversa da quella consentita dalla legislazione statale - Violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi amministrativi, nonché dei principi di uguaglianza, di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, e di libero accesso ai pubblici uffici - Contrasto con disposizione statale di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27, art. 3 [sostitutivo dell'art. 1, comma 11, della legge regionale 30 maggio 2011, n. 9].
- Costituzione, artt. 3, 51, 97, 117, [primo, *recte*:] terzo comma, e 120, primo comma; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 90 e 94; decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modifiche, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in persona del suo Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dalla Avvocatura Generale dello Stato, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 27 del 13 ottobre 2011 (pubblicata sul BUR n. 165 del 21 ottobre 2011) recante: Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese).

Nella seduta del 13 dicembre 2011 il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ha approvato la determinazione di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale la legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011 n. 27, recante: Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese) secondo quanto si argomenta e si deduce come segue.

DIRITTO

La legge regionale in esame detta modifiche alla precedente legge regionale n. 9/2011, concernente l'istituzione dell'Autorità idrica pugliese, nuovo ente che assorbe le funzioni e i compiti svolti dall'ATO (Autorità d'ambito), e del quale assorbirà il personale, per la gestione del Servizio idrico in Puglia.

La l.r. n. 27/11 in esame presenta profili di censurabilità relativamente alla norma contenuta nell'articolo 3, che modifica il comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale n. 9/2011, concernente appunto il personale del nuovo Ente pubblico.



Con tale disposizione si prevede il passaggio e l'inquadramento nei ruoli del nuovo ente pubblico del personale dipendente dall'ATO Puglia, che sarebbe stato assunto anche in base alla normativa di cui ai commi 90 e 94 dell'articolo 3 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008).

Poiché tale normativa è rivolta alle Amministrazioni regionali e locali, il richiamo operato dalla norma regionale in parola risulta inconferente rispetto al personale del disciolto ATO (Ambito Territoriale Ottimale).

Il trasferimento del personale presso il nuovo ente pubblico comporterebbe poi un'assunzione senza la richiesta procedura selettiva concorsuale, in contrasto con l'articolo 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge n. 78/2009, convertito dalla legge n.102/2009.

Tale disposizione stabilisce infatti, per tutto il personale non dirigente delle amministrazioni pubbliche, tassative modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti, precludendo quindi alle amministrazioni ogni diversa procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo, a partire dal gennaio 2010.

La norma regionale in esame eccede, quindi, dalle competenze regionali e viola gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, in riferimento alla ragionevolezza nella previsione di trattamenti differenziati ed al principio di uguaglianza, regola posta a tutela non solo dell'interesse pubblico alla scelta dei migliori, ma anche per garantire a potenziali aspiranti (in possesso dei prescritti requisiti) il diritto di poter partecipare alla relativa selezione.

L'automatico trasferimento in blocco di tutti i lavoratori assunti a tempo indeterminato presso l'ATO Puglia all'istituenda Autorità idrica pugliese viola il principio costituzionale che impone l'accesso ai pubblici uffici per mezzo del concorso pubblico, come stabilito dall'art. 97 Cost., principio posto a garanzia del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione.

Codesta Corte costituzionale, proprio in riferimento a tale principio, ha recentemente ribadito (sent. n. 81/2006 e 52/2011) che il principio del pubblico concorso costituisce la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, da rispettare allo scopo di assicurare la loro imparzialità ed efficienza. Tale principio si è consolidato nel senso che le eventuali deroghe possono essere giustificate solo da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico (si vedano anche le sentenze nn. 159/05, e 34 e 205 del 2004).

Nella medesima pronuncia la Corte ha altresì escluso che tali peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico possano essere ravvisate nella personale aspettativa degli aspiranti, pur già legati da rapporto di impiego con la pubblica amministrazione.

Inoltre la Consulta nella recente sent. 127/2011 ha affermato che il previo superamento di una qualsiasi «selezione pubblica» è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, poiché tale previsione non garantisce la natura concorsuale dell'accesso, ma anzi lo preclude ai potenziali aspiranti violando il principio di uguaglianza dell'art. 3 e quello del libero accesso ai pubblici uffici previsto dall'art. 51 Cost.

Inoltre, il semplice ed automatico passaggio impedisce che la selezione sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere (sentenze n. 235 del 2010 e n. 293 del 2009).

Poiché la richiamata normativa statale costituisce disposizione di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la norma regionale risulta altresì violare l'articolo 117 comma 3, e l'art. 120, comma 1, della Costituzione.

P.Q.M.

Voglia la ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità dell'art. 3 della legge regionale n. 27 del 13 ottobre 2011, pubblicata sul BUR n. 165 del 21 ottobre 2011, recante: Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese), per contrasto con gli artt. 3, 51, 97, 117, comma 1, e 120, comma 1, Cost.

Roma, addì 17 dicembre 2011

L'Avvocato dello Stato: DI CARLO



N. 6

Ordinanza del 21 settembre 2011 emessa dal Tribunale di Roma sul ricorso proposto da Amorelli Giampiero contro il Ministero della giustizia e Ministero dell'economia e delle finanze.

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della persona ammessa - Riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice, ove si tratti di procedimenti civili - Irragionevole disparità di trattamento fra avvocati (nel processo civile e nel processo penale, nonché all'interno del processo civile) - Irragionevole disparità di trattamento fra parti abbienti e non abbienti, con restrizione per queste ultime dell'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio - Violazione del principio costituzionale di parità delle armi nel processo - Contrasto con le garanzie di effettività della tutela giurisdizionale e di parità delle armi, stabilite dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di obblighi internazionali - Attribuzione all'erario di un'entrata sostanzialmente fiscale (pari alla metà dell'onorario liquidato) svincolata dalla capacità contributiva sia del professionista, sia della controparte eventualmente soccombente condannata alle spese di lite.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, 53, primo comma, 111, comma secondo, 117, primo comma, in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [ratificata e resa esecutiva con legge 5 agosto 1955, n. 848].

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con ricorso depositato in cancelleria in data 21 giugno 2010, Amorelli Giampiero, avvocato, già difensore del cittadino straniero Dauda Jebi, ammesso al patrocinio a spese dello Stato, nel procedimento civile iscritto al n. 91650/04, avente ad oggetto riconoscimento dello *status* di rifugiato, ha proposto opposizione, ex art. 170 d.P.R. n. 115/2002, avverso il decreto in data 14 maggio 2010, comunicato il 31 maggio 2010, con il quale, su sua istanza, il giudice istruttore aveva liquidato in € 1.820,00 le sue competenze.

Il ricorso, unitamente al pedissequo decreto di fissazione dell'udienza di comparizione, è stato ritualmente notificato alle controparti del giudizio *a quo*, nonché al Ministero della giustizia ed all'amministrazione finanziaria.

Tra i molteplici motivi di doglianza, il ricorrente ha lamentato l'applicazione dell'art. 130 del citato d.P.R. n. 115/2002 e la conseguente riduzione al 50% delle proprie competenze, operata dal giudice istruttore con l'impugnato decreto. In tale contesto, egli ha — sia pur in via subordinata rispetto ad altra argomentazione — sollevato dubbi di legittimità costituzionale della predetta disposizione.

Ritiene questo giudice che la questione sia rilevante e — sia pure per motivi in parte diversi da quelli esposti dal ricorrente — non manifestamente infondata, per le ragioni che seguono.

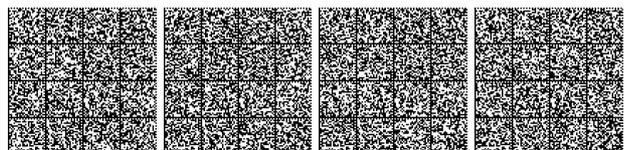
A. Sul contenuto precettivo dell'art. 130 d.P.R. n. 116/2002 e sulla possibilità di una sua interpretazione costituzionalmente orientata.

Preliminarmente, in ossequio ai più recenti — ed ormai consolidati — orientamenti della giurisprudenza costituzionale, è opportuno esaminare la possibilità di dare della disposizione denunciata un'interpretazione costituzionalmente conforme.

L'esame può essere breve. Se mai vi fu, in diritto, quel *clar* in cui, secondo la tradizione, *non fit interpretatio*, ebbene l'art. 130 ne costituisce un eccellente esempio.

La disposizione recita: «Gli importi spettanti al difensore [...] sono ridotti alla metà». A meno, invero, di voler totalmente prescindere dal tenore testuale dell'enunciato normativo, non si vede in qual modo si potrebbe darne un'interpretazione diversa da quella che ne scaturisce a prima lettura: secondo la quale il giudice, nell'atto di quantificare gli onorari del difensore di una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di un procedimento civile, deve, una volta operata la liquidazione entro il limite degli importi medi previsti per lo scaglione di valore di riferimento, dividere il risultato per due ed attribuire al professionista soltanto la metà del compenso liquidato.

Piuttosto — ma è cosa del tutto diversa — si potrebbe azzardare un'interpretazione del più ampio contesto normativo, nel quale si inserisce l'art. 130, tale da far ritenere irrilevante la questione di legittimità costituzionale per inter-



venuta abrogazione della disposizione indubbiata: è ciò che propone, in tesi principale, il ricorrente, sostenendo che il comma 2 dell'art. 2 («Disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali») del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 («Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale»), nel disporre che «il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale», avrebbe tacitamente abrogato l'art. 130 d.P.R. n. 115/2002.

Senonché, la tesi non è condivisibile. Il primo comma del citato art. 2 (modificato in sede di conversione), alla lettera a), ha abolito l'obbligatorietà delle tariffe professionali fisse o minime, consentendo così alle parti del contratto di prestazione d'opera intellettuale di pattuire compensi inferiori ai minimi, ed il successivo comma 2-bis, pure introdotto dalla legge di conversione, ha imposto la forma scritta per la validità dei patti in deroga alle tariffe forensi. In questo contesto, risulta evidente che la *ratio* della disposizione, poc'anzi riferita, che impone al giudice di liquidare le spese di giudizio ed i compensi professionali degli avvocati in base alla tariffa approvata, ha il solo scopo di chiarire che la liberalizzazione risultante dagli altri due commi è circoscritta ai rapporti di natura contrattuale tra professionista e cliente e non si estende alle ipotesi di liquidazione per provvedimento dell'autorità. Tale conclusione appare confermata dalla circostanza che la norma in questione non si riferisce soltanto al gratuito patrocinio, ma ad ogni ipotesi di liquidazione giudiziale delle spese di lite (tipicamente, quella compiuta a carico del soccombente nella sentenza che conclude il giudizio di merito), indipendentemente dall'applicabilità o meno dell'art. 130 d.P.R. n. 115/2002: il che conferma l'esclusione di quel nesso logico tra le due disposizioni che giustificherebbe la conclusione dell'abrogazione tacita dell'una ad opera dell'altra. D'altro canto, la locuzione «sulla base della tariffa» non vale ad escludere l'operatività di ulteriori criteri di calcolo, prescritti da altre disposizioni di legge, che modifichino il risultato ottenuto dalla sommatoria degli importi relativi alle voci tabellari, individuati secondo lo scaglione di valore applicabile. In altri termini, è compiuta «sulla base della tariffa» anche quella liquidazione il cui risultato risenta anche dell'applicazione di una diversa disposizione di legge destinata, appunto, a modificarlo.

Viene così a mancare quell'antinomia, tra l'art. 130 d.P.R. n. 115/2002 e l'art. 2 d.l. n. 223/2006 (come modificato in sede di conversione), che costituisce il presupposto dell'abrogazione tacita del primo ad opera del secondo.

B. Sulla rilevanza e la legittimazione del giudice a quo.

Così confermata la perdurante vigenza dell'art. 130 d.P.R. n. 115/2002, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale risulta palese.

Il giudice dell'opposizione è chiamato a sindacare un provvedimento (il decreto di liquidazione) con il quale è stata già fatta applicazione della disposizione denunciata e ad emettere, a conclusione del procedimento, ordinanza non appellabile, ma impugnabile per cassazione *ex art.* 111 Cost., avente efficacia di titolo esecutivo per il pagamento delle somme liquidate (art. 29, legge n. 794 del 1942). In caso di conferma del decreto, egli dovrà quindi avallare tale applicazione; mentre in caso di accoglimento del ricorso, nel procedere ad una nuova liquidazione, dovrà a sua volta dividere a metà il risultato ed attribuire al professionista il 50% della somma liquidata.

L'eventuale declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 130, invece, comporterebbe l'automatico annullamento del decreto che ne abbia fatto applicazione e l'attribuzione per intero della somma ulteriormente (ri)liquidata al professionista, ed inciderebbe così, in maniera evidente, sull'esito del giudizio.

C. Sulla non manifesta infondatezza.

L'art. 130 d.P.R. n. 115/2002 solleva dubbi non manifestamente infondati di legittimità costituzionale in relazione a quattro parametri: l'art. 3 Cost., sotto più profili; gli artt. 24, in particolare commi 2 e 3, e 111, comma 1, Cost.; l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 6, comma 1, CEDU; l'art. 53, comma 1, Cost.

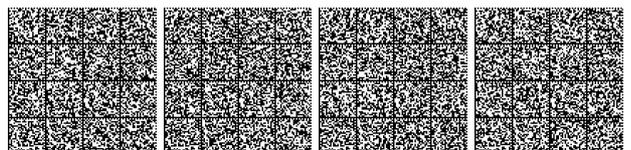
C.1. Sul sospetto di violazione dell'art. 3 Cost.

La disposizione denunciata appare in contrasto con l'art. 3 sia sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento (tra avvocati e tra parti), sia sotto il profilo della violazione del canone di ragionevolezza.

C.1.A. DISPARITÀ DI TRATTAMENTO TRA AVVOCATI.

C.1.A.i. Tra processo civile e processo penale.

Con ordinanza n. 350 del 2005, la Corte costituzionale ebbe a dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 per contrasto, *inter alia*, con l'art. 3 Cost. La decisione fu poi ribadita con ordinanza n. 201 del 2006. Il *tertium comparationis* allora invocato dai giudici *a quibus* era il processo penale, sostenendosi da parte dei rimettenti che sarebbe stata ingiustificata la disparità di trattamento, quanto alla misura dei compensi, tra difensori che prestano la loro attività a favore di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale ed in quello civile.



La Corte ha rigettato le questioni richiamando la propria giurisprudenza in tema di incommensurabilità tra i due modelli processuali, penale e civile (vengono citate, *ex pluribus*, le ordinanze n. 317/2004, n. 500/2002 e n. 429/1998). Inoltre, la Corte ha ritenuto giustificata la differenza di trattamento «nella diversità delle situazioni comparate (da una parte gli interessi civili, dall'altra le situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio dell'azione penale)», citando, al riguardo, la sentenza n. 165 del 1993.

La decisione merita, ad avviso di questo giudice, di essere rimeditata; e perciò la questione viene qui riproposta, in primo luogo, negli identici termini. Senza tediare la Corte con argomentazioni inevitabilmente ripetitive, ci si può limitare ad osservare brevemente che:

nel ragionamento della Corte i due elementi testè richiamati (l'incomparabilità dei modelli processuali e la diversità di situazioni tutelate) sembrano avvinti da un nesso logico-argomentativo, nel senso che il secondo si presenta come uno specifico aspetto, o una specifica manifestazione, del primo: i due modelli processuali non sarebbero comparabili (anche) perché le situazioni tutelate che entrano in giuoco nell'uno e nell'altro sono a loro volta diverse (ed incomparabili);

oggetto del processo civile, tuttavia, possono essere — e spesso sono, come nel caso di specie — diritti fondamentali della persona, anche costituzionalmente tutelati, di non minore importanza e dignità degli interessi che entrano in giuoco nel processo penale (e dello stesso diritto garantito dall'art. 13 Cost.); mentre, per converso, il processo penale non necessariamente ha ad oggetto fatti che possano comportare, per l'imputato, una privazione, o anche soltanto una limitazione, della libertà personale, o comunque, per l'imputato stesso o per il soggetto passivo, conseguenze di gravità superiore a quelle di una causa civile in materia (ad esempio) di diritti della personalità, di diritto di famiglia, di diritto d'asilo, ecc.; la distanza tra i due modelli processuali — almeno per quanto attiene all'importanza ed al rilievo costituzionale dei rispettivi oggetti — è quindi, forse, meno ampia di quanto la Corte non abbia ritenuto con le citate ordinanze, e non tale da giustificare una differenza — peraltro consistente — tra gli emolumenti spettanti all'avvocato in penale ed in civile;

d'altro canto, anche a voler ammettere che le situazioni soggettive tutelate, rispettivamente, nel processo penale ed in quello civile siano — sempre e sistematicamente — incommensurabili, ciò riguarderebbe soltanto le parti e i loro contrapposti diritti ed interessi, non certo i loro difensori ed il (distinto e diverso) diritto che essi maturano a veder adeguatamente remunerate le loro prestazioni;

diritto che, a sua volta, è funzione della quantità e qualità delle stesse, più che delle situazioni soggettive degli assistiti.

Permane quindi, pur dopo le citate ordinanze di codesta eccellentissima Corte, un non manifestamente infondato dubbio di legittimità costituzionale in relazione all'art. 3 Cost., sotto questo primo aspetto.

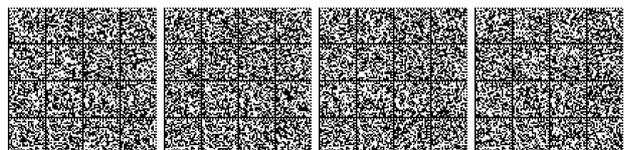
C.1.A.ii. *Nel processo civile.*

Vi è poi un secondo aspetto di irragionevolezza e/o di violazione del principio di eguaglianza, che si svolge interamente all'interno del processo civile.

I compensi (onorari e diritti) dovuti agli avvocati sono funzione delle prestazioni lavorative autonome dagli stessi rese. La loro quantificazione (operata, per le voci a tariffa fissa, già in sede normativa, e, per quelle a tariffa variabile, in sede giudiziale), per disposto normativo e, prima ancora, per ragioni logiche, dipende (lo si è già accennato poc'anzi) da fattori inerenti, oltre che all'oggetto (valore della controversia e sua importanza per la parte), alla natura ed al contenuto di tali prestazioni: complessità delle questioni trattate (e conseguente difficoltà dell'opera), quantità dell'attività prestata (e, quindi, del correlativo dispendio di tempo e di energie), utilità delle singole prestazioni e loro qualità intrinseca, risultati ottenuti. Nessuno di questi fattori di valutazione può in alcun modo risentire della circostanza che a pagare il compenso sia, direttamente e di tasca propria, il diretto interessato, o, in sua vece, un terzo (l'erario) che si accolla (peraltro, nella specie, non per spirito di liberalità, ma in adempimento di un dovere di solidarietà sociale che costituisce uno dei compiti essenziali dello stato democratico costituzionale) l'onere economico della difesa in giudizio.

Non sembra che vi sia, quindi, alcuna ragionevole giustificazione, né per l'oggettivo svilimento (in termini assoluti) del valore delle prestazioni dell'avvocato, quando il cliente sia ammesso al patrocinio a spese dello Stato (violazione del canone di ragionevolezza), né per la devalorizzazione (in termini relativi) di identiche prestazioni rispetto a quelle rese dal collega difensore di una parte (in ipotesi, anche l'avversario nello stesso processo) non ammessa a tale beneficio (violazione del principio di eguaglianza).

Di qui, un non manifestamente infondato sospetto di violazione dell'art. 3 Cost. anche sotto il diverso profilo dell'irragionevole disparità di trattamento tra avvocati all'interno del processo civile (e addirittura, come meglio si dirà oltre, dello stesso processo).



C.1.B DISPARITÀ DI TRATTAMENTO TRA PARTI.

L'irragionevole ed ingiustificata svalutazione, quantitativamente assai rilevante (tanto più se si tiene conto del notevole ritardo con cui, in pratica, vengono corrisposti agli avvocati gli onorari del patrocinio a spese dello Stato), delle prestazioni professionali del difensore, risultante dall'applicazione dell'art. 130 D.P.R. n. 115/2002, inevitabilmente costituisce un disincentivo, per i professionisti, all'assunzione dell'ufficio di difensore dei non abbienti.

Con ciò, non si vuol minimamente ascrivere alla categoria forense una particolare propensione alla venalità, né sottovalutare l'impegno di elevato valore morale e sociale che, in tanti casi, gli avvocati profondono nell'esercizio della professione. Anzi, preme sottolineare come, spesso, proprio i professionisti che assistono i non abbienti, in particolare nelle controversie civili di più alto profilo umano (in materia, ad esempio, di *status* di rifugiato) siano presumibilmente mossi da motivazioni di natura etica, solidaristica, ideologica, e comunque non meramente lucrativa.

Non di meno, l'attività di avvocato è pur sempre un lavoro, con il quale il professionista si procura le risorse per far fronte alle esigenze vitali sue e, almeno in parte, della sua famiglia. È quindi del tutto logico, e per nulla riduttivo della dignità della categoria, che la prospettiva di remuneratività di un incarico entri nel novero dei fattori che determineranno il professionista ad accettarlo oppure no. Ne consegue che, secondo una proiezione statistica agevole, basta sulla comune esperienza dell'*id quod plerumque accidit*, il parterre degli avvocati tra i quali, in concreto, il non abbiente potrà scegliere il suo difensore, sarà numericamente più ristretto di quello che si offre alla scelta di chi, invece, può permettersi di retribuire direttamente l'avvocato (basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, che gli iscritti nello speciale elenco degli avvocati patrocinatori a spese dello Stato dell'Ordine di Roma, e con studio nella città di Roma, risultano essere 5.193: un numero ragguardevole, ma pur sempre meno di un quarto del totale degli iscritti del distretto, con studio in Roma, che sono 22.669). Ora, questo potrà, in parte, dipendere da fattori che non dipendono dall'applicazione dell'art. 130 del d.P.R. n. 115/2002; resta vero, però, che questa disposizione, peggiorando notevolmente, sul piano quantitativo, le prospettive retributive dell'avvocato che esercita in materia civile, aggrava in misura significativa la già scarsa appetibilità degli incarichi di patrocinio a spese dello Stato.

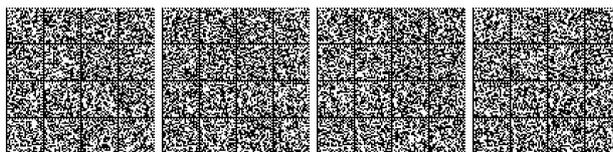
Ne discende che il non abbiente si trova a dover scegliere il proprio difensore in condizioni deteriori rispetto alla generalità dei «*justiciables*» e tale differenza non sembra trovare alcuna plausibile ragione giustificatrice: anzi, concreta precisamente uno dei casi (le condizioni economiche), espressamente elencati dalla Costituzione, in cui la discriminazione è specificamente ipotizzata e vietata e, pertanto, «sospetta» a priori d'illiceità.

Né si dica che le differenze di disponibilità economiche sono una realtà deplorabile ma ineliminabile che produce, inevitabilmente, talune conseguenze negative o limitative anche sul concreto esercizio dei diritti: ciò è perfettamente vero, ma, nel caso di specie, il diverso grado di godimento di un diritto fondamentale (quello garantito dall'art. 24 Cost. e dall'art. 6 CEDU, sul quale si tornerà tra breve) non è conseguenza diretta e, per dir così, «naturale» della differenza di condizioni economiche tra gli individui (come sarebbe se l'avvocato della parte ammessa al beneficio fosse pagato secondo tariffa, allorché un altro, nella libera contrattazione con un cliente danaroso, potrebbe spuntare onorari assai più elevati), bensì frutto di una scelta discrezionale (anzi, arbitraria, perché priva di razionale giustificazione e contraria al canone di ragionevolezza) del legislatore. Insomma, in questo caso, la Repubblica non soltanto non ha assolto al compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico [...]» che limitano «di fatto [...] l'eguaglianza dei cittadini», ma anzi si è adoperata, per mezzo dei propri organi legislativi, per drizzare un siffatto ostacolo, colà dove non esisteva e dove non aveva ragione di esistere, al pieno esercizio, da parte di tutti, in condizioni di parità, del diritto costituzionalmente garantito di agire e di difendersi in giudizio (e fors'anche, di riflesso, all'esercizio di quei diritti, anch'essi, a volte, fondamentali, che il giudizio stesso avrebbe dovuto assicurare).

C.2. *Sul sospetto di violazione dell'eguaglianza nel processo (parità delle armi), In contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., nonché con l'art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU.*

La rilevata disparità di trattamento, sotto il profilo delle possibilità di scelta del difensore, tra soggetti che, rispettivamente, possono o non possono permettersi di retribuirlo personalmente, assume un più concreto e pregnante risalto ove si consideri che essa si manifesta non soltanto in astratto, tra un qualsiasi «non abbiente» ed un qualsiasi altro individuo, ma anche in concreto, tra la parte A e la parte B, tra l'attore ed il convenuto, nel medesimo processo. Così riguardata, la (generica) disparità di trattamento descritta poc'anzi in relazione all'art. 3 Cost. acquista i contorni (assai più specifici e concreti) di una differenza di posizioni di forza all'interno del procedimento che si va svolgendo davanti al giudice.

Siffatta differenza, frutto — giova ribadire — non già di un'inevitabile situazione di fatto, bensì di una scelta del legislatore, non giustificata da ragioni apprezzabili sul piano della ragionevolezza, solleva un dubbio non manifestamente infondato di compatibilità con l'esigenza di assicurare la parità delle armi tra le parti del giudizio (oggi espressamente consacrata dal testo dell'art. 111, comma 2, Cost., come modificato dall'art. 1 Legge cost. n. 1 del 23 novembre 1999, e che sarebbe forse possibile, invero, considerare quale specificazione del più generale principio di eguaglianza



— che è concetto essenzialmente relazionale — calato in quella particolare relazione tra individui che è il rapporto processuale). Esigenza che, a sua volta, è funzionale all'attuazione del «giusto [“equo”] processo», espressamente menzionato, oggi, dal testo vigente dell'art. 111 Cost., ma già in passato implicitamente sottinteso nell'art. 24.

Sotto altro profilo, poi, ma per ragioni del tutto analoghe, le paventate conseguenze discriminatorie dell'applicazione dell'art. 130 d.P.R. n. 115/2002 confliggono con l'effettività del «diritto di accesso al tribunale» e della «parità delle armi», pure garantiti, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, dall'art. 6, comma 1, CEDU. E, per tale via, si pongono in sospetto contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. (cfr. Corte cost., sentt. nn. 348 e 349 del 2007).

Secondo i principi affermati dalla Corte europea, è facoltà degli Stati contraenti regolamentare — e, quindi, anche limitare — l'esercizio dei diritti garantiti dalla Convenzione, mediante le disposizioni dei rispettivi ordinamenti interni. Ciò vale, in particolare, per quei diritti (come quelli di cui all'art. 6) che per loro natura richiedono di essere disciplinati dalla legge. Tuttavia, il margine di apprezzamento nazionale — di per sé, comunque, non illimitato, e soggetto, nel suo concreto esercizio, al controllo ultimo del giudice europeo — deve esercitarsi nel rispetto dei tre canoni fondamentali della «base legale», dello «scopo legittimo» e della «necessità in una società democratica».

Se non può esservi dubbio alcuno, nella specie, sull'esistenza della «base legale» (costituita, appunto, dalla disposizione qui indubbiata), più problematico appare il rispetto delle altre due condizioni.

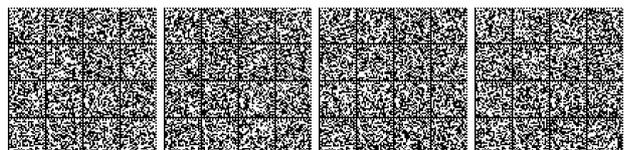
Per quanto riguarda, infatti, lo «scopo legittimo», le considerazioni già svolte inducono a dubitare della sua esistenza. Quale dovrebbe essere, invero, il fine legittimo perseguito dal legislatore nazionale, nel dimezzare i compensi (e, quindi, il valore intrinseco, in quanto rappresentato, anche simbolicamente, dalla contropartita monetaria) di prestazioni professionali rese dal difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, in tutto e per tutto identiche (almeno in linea teorica) a quelle svolte dal professionista retribuito dal cliente? In realtà, l'unico scopo perseguito dal legislatore sembra essere quello di realizzare un risparmio (ed anzi, come si vedrà, persino un guadagno) a beneficio dell'erario. Ma la Corte di Strasburgo ha più volte chiarito che le preoccupazioni di carattere economico-finanziario dello Stato non bastano, da sole, a giustificare il sacrificio di diritti garantiti dalla Convenzione e non integrano quindi, di per sé, il requisito dello scopo legittimo.

Peraltro, le modalità di realizzazione di questo scopo sono comunque tali da escludere la sussistenza di un «giusto equilibrio» tra il peso imposto ai privati (parte e suo difensore) e le esigenze di carattere generale al cui soddisfacimento la norma sarebbe preordinata. E ciò, non soltanto per la rilevante sproporzione quantitativa esistente tra prestazioni (identiche a quelle richieste e fornite dall'avvocato retribuito dal cliente) e compensi, ma anche perché, alquanto paradossalmente, la riduzione del cinquanta per cento delle competenze liquidate al difensore opera — come meglio si dirà nel prossimo capitolo — anche nell'ipotesi di condanna della controparte soccombente al rimborso delle spese di lite: e quindi in una situazione in cui non vi sarebbe alcun depauperamento delle casse dello Stato, creditore (ex art. 133 d.P.R. n. 115/2002) del soccombente per il rimborso di quanto liquidato dal giudice e corrisposto all'avvocato della parte ammessa, risultata vincitrice. Appare quindi insostenibile l'esistenza di quella «necessità in una società democratica» che, nel linguaggio della Convenzione, traduce il canone della proporzionalità e della ragionevolezza, come limiti all'esercizio del potere discrezionale (o margine di apprezzamento) dello Stato.

Prima di concludere su questo punto, è opportuno rammentare che la citata ordinanza n. 350/2005, pronunciando anche sulla censura allora fondata sull'art. 24 Cost., ha precisato «che la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la garanzia costituzionale del diritto di difesa non esclude, quanto alle sue modalità, la competenza del legislatore a darvi attuazione sulla base di scelte discrezionali non irragionevoli». Il principio, affermato — anche nei precedenti citati dall'ordinanza — in relazione all'art. 24 Cost., potrebbe essere ugualmente invocato in relazione all'art. 6 CEDU, ai fini dell'applicazione dell'art. 117 Cost. Senonché, per l'appunto, è proprio il rispetto del canone della ragionevolezza, a sua volta sostanzialmente coincidente con quello della proporzionalità utilizzato dalla Corte europea, che appare, nella fattispecie, carente: l'effetto (ed anzi: lo scopo stesso) dell'art. 130 del d.P.R. n. 115/2002 non ha nulla a che vedere con le scelte discrezionali del legislatore nell'attuazione del diritto di difesa, ma incide, per così dire *ab externo*, su di esso in funzione di considerazioni e finalità di natura economico-finanziaria del tutto estranee alla disciplina del processo ed alle modalità concrete di esercizio del diritto di difesa.

Peraltro, l'estensione della discrezionalità legislativa nell'attuazione dell'art. 24 Cost. andrebbe rimodulata tenendo conto del completamento e della specificazione dei diritti ivi sinteticamente inclusi e sottintesi, a seguito della modifica dell'art. 111. Il quale — se, come ormai la giurisprudenza e la migliore dottrina ammettono, non è un'inutile ripetizione di ciò che era già implicito nell'art. 24 — definisce confini più precisi all'attività del legislatore ordinario individuando quei settori del più ampio e generico diritto di difesa (o diritto al processo) che non possono essere oggetto di interventi limitativi.

E uno di questi è, appunto, il diritto alla «parità delle armi».



C.3. *Sul sospetto di violazione dell'art. 53 Cost.*

Infine, l'art. 130 d.P.R. n. 115/2002 solleva interrogativi non manifestamente infondati in relazione all'art. 53 Cost.

L'attività professionale prestata in giudizio dall'avvocato va a vantaggio, bensì, dell'assistito, in modo diretto, ma pure della collettività e per essa dello Stato, in quanto realizza il duplice fine della legittima celebrazione del giudizio in contraddittorio e dell'assolvimento del dovere solidaristico di garanzia dei diritti fondamentali ai non abbienti. L'utilità economica di tale attività è rappresentata, in termini monetari, dalla somma liquidata dal giudice, e corrisponde necessariamente all'intero ammontare di tale somma, posto che il giudice l'ha determinata sulla base di tariffe legalmente approvate che, per definizione, traducono la valutazione economica (fissa o variabile tra un minimo ed un massimo) di ogni singola prestazione, effettuata in via preventiva e generale dal legislatore.

Ne consegue che, in linea di principio, l'avvocato, avendo fornito la propria prestazione, è creditore della controprestazione nella misura (integrale) liquidata dal giudice. Di tale somma egli non riceve, però, che il 50%, per effetto dell'applicazione dell'art. 130 d.P.R. n. 115/2002. E tale quota rappresenta la base imponibile sulla quale viene (se del caso) immediatamente applicata la ritenuta d'acconto, e che va ad aggiungersi alle altre entrate del professionista per concorrere a costituire, con esse, il reddito imponibile complessivo sul quale verrà poi calcolata l'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'altra metà della somma originariamente liquidata, però, resta invece nella disponibilità dell'erario e realizza, a favore di esso, un'utilità economica, in termini di risparmio di spesa, equivalente a quella che si verificherebbe se l'avvocato, avendo ricevuto l'intera somma, fosse poi tenuto a riversarne il 50% (in aggiunta all'imposta normalmente calcolata sull'insieme dei suoi redditi) alle casse dello Stato. In altre parole, sugli emolumenti relativi alla difesa di un soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato in materia civile, il professionista versa — materialmente — l'imposta ordinaria sul reddito calcolata, secondo la percentuale applicabile, sulla quota (50%) di onorari che effettivamente percepisce, ed in più «versa» (virtualmente) all'erario l'intero ammontare della restante quota (l'altro 50% dell'onorario, liquidato ma non percepito) del controvalore monetario che rappresenta l'utilità economica della propria prestazione professionale.

Siffatta attribuzione patrimoniale a favore dell'erario, con depauperamento del cittadino, ancorché realizzata mediante una mera operazione contabile e prevista da una legge speciale non «tributaria» in senso stretto, è del tutto assimilabile — se non altro *quoad effectum* — ad un'entrata fiscale.

Ciò risulta ancor più evidente nell'ipotesi in cui la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato sia risultata vittoriosa in giudizio. In tal caso, infatti, il giudice, nel liquidare, *ex art. 91 C.P.C.*, le spese di lite a carico della controparte, e nel condannare il soccombente a corrispondere la somma liquidata alle casse dello Stato, non potrebbe che determinarne l'ammontare applicando integralmente, senza alcuna dimidiazione, gli importi previsti dalla tariffa forense per le attività compiute dal difensore (sarebbe invero quanto meno problematico, per non dire impossibile, applicare la norma speciale di cui all'art. 130 d.P.R. n. 115/2002 alla liquidazione delle spese a carico del soccombente, e quindi al di fuori dell'ambito di operatività suo proprio). Con la conseguenza che l'erario incasserà dal soccombente l'intera somma liquidata dal giudice, *ex art. 91 C.P.C.*, ma pagherà all'avvocato, come corrispettivo per le prestazioni effettuate, soltanto la metà di quanto il soccombente sarà stato condannato a versare, trattenendo il restante 50% delle somme ricevute, che costituiscono quindi una vera e propria entrata fiscale.

L'attribuzione patrimoniale che in ogni caso così si realizza a favore dello Stato, la quale va ad aggiungersi all'imposta che dovrà essere calcolata, in base alle aliquote di legge, sulla somma effettivamente percepita dall'avvocato ed entrata a far parte del suo reddito imponibile, prescinde del tutto da qualsiasi considerazione, anche astratta o meramente presuntiva, della capacità contributiva tanto del professionista quanto — eventualmente — della controparte soccombente condannata alle spese di lite, e si pone pertanto in (sospetto) contrasto con l'art. 53, comma 1, Cost.

D) *Conclusioni.*

All'esito delle considerazioni svolte, ritiene questo giudice che sia rilevante e non manifestamente infondata, in relazione a tutti o ad alcuni dei diversi parametri invocati, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002, che va pertanto rimessa al giudizio della Corte costituzionale.

Le argomentazioni che precedono valgono — se valgono — anche per i consulenti tecnici di parte e — parzialmente — per gli ausiliari del giudice, anch'essi assoggettati alla dimidiazione dei compensi *ex art. 130*. In relazione a tali figure, per vero, la questione non sarebbe qui rilevante. Valuterà l'eccellentissima Corte costituzionale, secondo il suo prudente apprezzamento, se — come crede il giudice *a quo* — l'illegittimità costituzionale della norma debba essere non di meno dichiarata per l'intero, o soltanto nella parte in cui si riferisce ai difensori.



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 Legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Sospende il procedimento;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per le ragioni di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 130 del d.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002 in relazione ai seguenti parametri costituzionali:

art. 3 della Costituzione;

artt. 24, in particolare commi 2 e 3, e 111, comma 1, Cost.;

art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU;

art. 53, comma 1, Cost.;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri;

Dispone la comunicazione della presente ordinanza a Presidente della Camera dei Deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Roma, addì 16 settembre 2011

Il giudice: CRISAFULLI

12C0020

N. 7

Ordinanza del 21 settembre 2011 emessa dal tribunale di Roma sul ricorso proposto da Amorelli Giampiero contro Ministero della giustizia e Ministero dell'economia e delle finanze

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della persona ammessa - Riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice, ove si tratti di procedimenti civili - Irragionevole disparità di trattamento fra avvocati (nel processo civile e nel processo penale, nonché all'interno del processo civile) - Irragionevole disparità di trattamento fra parti abbienti e non abbienti, con restrizione per queste ultime dell'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio - Violazione del principio costituzionale di parità delle armi nel processo - Contrasto con le garanzie di effettività della tutela giurisdizionale e di parità delle armi, stabilite dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di obblighi internazionali - Attribuzione all'erario di un'entrata sostanzialmente fiscale (pari alla metà dell'onorario liquidato) svincolata dalla capacità contributiva sia del professionista, sia della controparte eventualmente soccombente condannata alle spese di lite.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, 53, primo comma, 111, comma secondo, 117, primo comma, in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [ratificata e resa esecutiva con legge 5 agosto 1955, n. 848].

IL TRIBUNALE

Letti gli atti, a scioglimento della riserva, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con ricorso depositato in cancelleria in data 29/11/2010, Amorelli Giampiero, avvocato, già difensore del cittadino straniero Mike George, ammesso al patrocinio a spese dello Stato, nel procedimento civile iscritto al n. 66797/06, avente ad oggetto riconoscimento dello status di rifugiato, ha proposto opposizione, ex art. 170 D.P.R. n. 115/02, avverso il decreto in data 16-27/7/2010, comunicato il 9/11/2010, con il quale, su sua istanza, il giudice istruttore aveva liquidato in € 832,00 le sue competenze.



Il ricorso, unitamente al pedissequo decreto di fissazione dell'udienza di comparizione, è stato ritualmente notificato alle controparti del giudizio *a quo*, nonché al Ministero della giustizia ed all'amministrazione finanziaria.

Tra i molteplici motivi di doglianza, il ricorrente ha lamentato l'applicazione dell'art. 130 del citato D.P.R. n. 115/02 e la conseguente riduzione al 50% delle proprie competenze, operata dal giudice istruttore con l'impugnato decreto. In tale contesto, egli ha - sia pur in via subordinata rispetto ad altra argomentazione - sollevato dubbi di legittimità costituzionale della predetta disposizione.

Ritiene questo giudice che la questione sia rilevante e - sia pure per motivi in parte diversi da quelli esposti dal ricorrente - non manifestamente infondata, per le ragioni che seguono.

A. Sul contenuto precettivo dell'art. 130 D.P.R. n. 115/02 e sulla possibilità di una sua interpretazione costituzionalmente orientata.

Preliminarmente, in ossequio ai più recenti - ed ormai consolidati - orientamenti della giurisprudenza costituzionale, è opportuno esaminare la possibilità di dare della disposizione denunciata un'interpretazione costituzionalmente conforme.

L'esame può essere breve. Se mai vi fu, in diritto, quel *clar in cui*, secondo la tradizione, non fit interpretatio, ebbene l'art. 130 ne costituisce un eccellente esempio.

La disposizione recita: «Gli importi spettanti al difensore [...] sono ridotti alla metà». A meno, invero, di voler totalmente prescindere dal tenore testuale dell'enunciato normativo, non si vede in qual modo si potrebbe darne un'interpretazione diversa da quella che ne scaturisce a prima lettura: secondo la quale il giudice, nell'atto di quantificare gli onorari del difensore di una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di un procedimento civile, deve, una volta operata la liquidazione entro il limite degli importi medi previsti per lo scaglione di valore di riferimento, dividere il risultato per due ed attribuire al professionista soltanto la metà del compenso liquidato.

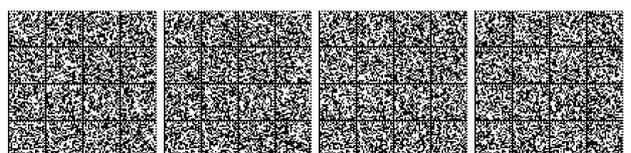
Piuttosto - ma è cosa del tutto diversa - si potrebbe azzardare un'interpretazione del più ampio contesto normativo, nel quale si inserisce l'art. 130, tale da far ritenere irrilevante la questione di legittimità costituzionale per intervenuta abrogazione della disposizione indubbiata: è ciò che propone, in tesi principale, il ricorrente, sostenendo che il comma 2 dell'art. 2 («Disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali») del d.l. 4/7/2006 n. 223, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 4/8/2006 n. 248 («Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale»), nel disporre che «il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale», avrebbe tacitamente abrogato l'art. 130 D.P.R. n. 115/02.

Senonché, la tesi non è condivisibile. Il primo comma del citato art. 2 (modificato in sede di conversione), alla lettera *a*), ha abolito l'obbligatorietà delle tariffe professionali fisse o minime, consentendo così alle parti del contratto di prestazione d'opera intellettuale di pattuire compensi inferiori ai minimi, ed il successivo comma 2 bis, pure introdotto dalla legge di conversione, ha imposto la forma scritta per la validità dei patti in deroga alle tariffe forensi. In questo contesto, risulta evidente che la *ratio* della disposizione, poc'anzi riferita, che impone al giudice di liquidare le spese di giudizio ed i compensi professionali degli avvocati in base alla tariffa approvata, ha il solo scopo di chiarire che la liberalizzazione risultante dagli altri due commi è circoscritta ai rapporti di natura contrattuale tra professionista e cliente e non si estende alle ipotesi di liquidazione per provvedimento dell'autorità. Tale conclusione appare confermata dalla circostanza che la norma in questione non si riferisce soltanto al gratuito patrocinio, ma ad ogni ipotesi di liquidazione giudiziale delle spese di lite (tipicamente, quella compiuta a carico del soccombente nella sentenza che conclude il giudizio di merito), indipendentemente dall'applicabilità o meno dell'art. 130 D.P.R. n. 115/02: il che conferma l'esclusione di quel nesso logico tra le due disposizioni che giustificerebbe la conclusione dell'abrogazione tacita dell'una ad opera dell'altra. D'altro canto, la locuzione «sulla base della tariffa» non vale ad escludere l'operatività di ulteriori criteri di calcolo, prescritti da altre disposizioni di legge, che modifichino il risultato ottenuto dalla sommatoria degli importi relativi alle voci tabellari, individuati secondo lo scaglione di valore applicabile. In altri termini, è compiuta «sulla base della tariffa» anche quella liquidazione il cui risultato risenta anche dell'applicazione di una diversa disposizione di legge destinata, appunto, a modificarlo.

Viene così a mancare quell'antinomia, tra l'art. 130 D.P.R. n. 115/02 e l'art. 2 d.l. 223/06 (come modificato in sede di conversione), che costituisce il presupposto dell'abrogazione tacita del primo ad opera del secondo.

B. Sulla rilevanza alla legittimazione del giudice a qua.

Così confermata la perdurante vigenza dell'art. 130 D.P.R. n. 115/02, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale risulta palese.



Il giudice dell'opposizione è chiamato a sindacare un provvedimento (il decreto di liquidazione) con il quale è stata già fatta applicazione della disposizione denunciata e ad emettere, a conclusione del procedimento, ordinanza non appellabile, ma impugnabile per cassazione ex art. 111 Cost., avente efficacia di titolo esecutivo per il pagamento delle somme liquidate (art. 29 legge n. 794 del 1942). In caso di conferma del decreto, egli dovrà quindi avallare tale applicazione; mentre in caso di accoglimento del ricorso, nel procedere ad una nuova liquidazione, dovrà a sua volta dividere a metà risultato ed attribuire al professionista il 50% della somma liquidata.

L'eventuale declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 130, invece, comporterebbe l'automatico annullamento del decreto che ne abbia fatto applicazione e l'attribuzione per intero della somma ulteriormente (ri)liquidata al professionista, ed inciderebbe così, in maniera evidente, sull'esito del giudizio.

C. Sulla non manifesta infondatezza.

L'art. 130 D.P.R. n. 115/02 solleva dubbi non manifestamente infondati di legittimità costituzionale in relazione a quattro parametri: l'art. 3 Cost., sotto più profili; gli artt. 24, in particolare commi 2 e 3, e 111, comma 1, Cost.; l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 6, comma 1, CEDU; l'art. 53, comma 1, Cost.

C.1. Sul sospetto di violazione dell'art. 3 Cost.

La disposizione denunciata appare in contrasto con l'art. 3 sia sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento (tra avvocati e tra parti), sia sotto il profilo della violazione del canone di ragionevolezza.

C.1.A. DISPARITÀ DI TRATTAMENTO TRA AVVOCATI.

C.1.A.i. Tra processo civile e processo penale.

Con ordinanza n. 350 del 2005, la Corte costituzionale ebbe a dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 per contrasto, inter alia, con l'art. 3 Cost. La decisione fu poi ribadita con ordinanza n. 201 del 2006. Il *tertium comparationis* allora invocato dai giudici a quibus era il processo penale, sostenendosi da parte dei rimettenti che sarebbe stata ingiustificata la disparità di trattamento, quanto alla misura dei compensi, tra difensori che prestano la loro attività a favore di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale ed in quello civile.

La Corte ha rigettato le questioni richiamando la propria giurisprudenza in tema di incommensurabilità tra i due modelli processuali, penale e civile (vengono citate, ex pluribus, le ordinanze n. 317/04, n. 500/02 e n. 429/98). Inoltre, la Corte ha ritenuto giustificata la differenza di trattamento «nella diversità delle situazioni comparate (da una parte gli interessi civili, dall'altra le situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio dell'azione penale)», citando, al riguardo, la sentenza n. 165 del 1993.

La decisione merita, ad avviso di questo giudice, di essere rimeditata; e perciò la questione viene qui riproposta, in primo luogo, negli identici termini. Senza tediare la Corte con argomentazioni inevitabilmente ripetitive, ci si può limitare ad osservare brevemente che:

nel ragionamento della Corte i due elementi teste richiamati (l'incomparabilità dei modelli processuali e la diversità di situazioni tutelate) sembrano avvinti da un nesso logico-argomentativo, nel senso che il secondo si presenta come uno specifico aspetto, o una specifica manifestazione, del primo: i due modelli processuali non sarebbero comparabili (anche) perché le situazioni tutelate che entrano in giuoco nell'uno e nell'altro sono a loro volta diverse (ed incomparabili);

oggetto del processo civile, tuttavia, possono essere - e spesso sono, come nel caso di specie - diritti fondamentali della persona, anche costituzionalmente tutelati, di non minore importanza e dignità degli interessi che entrano in giuoco nel processo penale (e dello stesso diritto garantito dall'art. 13 Cost.); mentre, per converso, il processo penale non necessariamente ha ad oggetto fatti che possano comportare, per l'imputato, una privazione, o anche soltanto una limitazione, della libertà personale, o comunque, per l'imputato stesso o per il soggetto passivo, conseguenze di gravità superiore a quelle di una causa civile in materia (ad esempio) di diritti della personalità, di diritto di famiglia, di diritto d'asilo, ecc.; la distanza tra i due modelli processuali - almeno per quanto attiene all'importanza ed al rilievo costituzionale dei rispettivi oggetti - è quindi, forse, meno ampia di quanto la Corte non abbia ritenuto con le citate ordinanze, e non tale da giustificare una differenza - peraltro consistente - tra gli emolumenti spettanti all'avvocato in penale ed in civile;

d'altro canto, anche a voler ammettere che le situazioni soggettive tutelate, rispettivamente, nel processo penale ed in quello civile siano - sempre e sistematicamente - incommensurabili, ciò riguarderebbe soltanto le parti e i loro contrapposti diritti ed interessi, non certo i loro difensori ed il (distinto e diverso) diritto che essi maturano a veder adeguatamente remunerate le loro prestazioni; diritto che, a sua volta, è funzione della quantità e qualità delle stesse, più che delle situazioni soggettive degli assistiti.



Permane quindi, pur dopo le citate ordinanze di codesta eccellentissima Corte, un non manifestamente infondato dubbio di legittimità costituzionale in relazione all'art. 3 Cost., sotto questo primo aspetto.

C.1.A.ii. Nel processo civile.

Vi è poi un secondo aspetto di irragionevolezza e/o di violazione del principio di eguaglianza, che si svolge interamente all'interno del processo civile.

I compensi (onorari e diritti) dovuti agli avvocati sono funzione delle prestazioni lavorative autonome dagli stessi rese. La loro quantificazione (operata, per le voci a tariffa fissa, già in sede normativa, e, per quelle a tariffa variabile, in sede giudiziale), per disposto normativo e, prima ancora, per ragioni logiche, dipende (lo si è già accennato poc'anzi) da fattori inerenti, oltre che all'oggetto (valore della controversia e sua importanza per la parte), alla natura ed al contenuto di tali prestazioni: complessità delle questioni trattate (e conseguente difficoltà dell'opera), quantità dell'attività prestata (e, quindi, del correlativo dispendio di tempo e di energie), utilità delle singole prestazioni e loro qualità intrinseca, risultati ottenuti. Nessuno di questi fattori di valutazione può in alcun modo risentire della circostanza che a pagare il compenso sia, direttamente e di tasca propria, il diretto interessato, o, in sua vece, un terzo (l'erario) che si accolla (peraltro, nella specie, non per spirito di liberalità, ma in adempimento di un dovere di solidarietà sociale che costituisce uno dei compiti essenziali dello stato democratico costituzionale) l'onere economico della difesa in giudizio.

Non sembra che vi sia, quindi, alcuna ragionevole giustificazione, né per l'oggettivo svilimento (in termini assoluti) del valore delle prestazioni dell'avvocato, quando il cliente sia ammesso al patrocinio a spese dello Stato (violazione del canone di ragionevolezza), né per la devalorizzazione (in termini relativi) di identiche prestazioni rispetto a quelle rese dal collega difensore di una parte (in ipotesi, anche l'avversario nello stesso processo) non ammessa a tale beneficio (violazione del principio di eguaglianza).

Di qui, un non manifestamente infondato sospetto di violazione dell'art. 3 Cost., anche sotto il diverso profilo dell'irragionevole disparità di trattamento tra avvocati all'interno del processo civile (e addirittura, come meglio si dirà oltre, dello stesso processo).

C.1.B. DISPARITÀ DI TRATTAMENTO TRA PARTI.

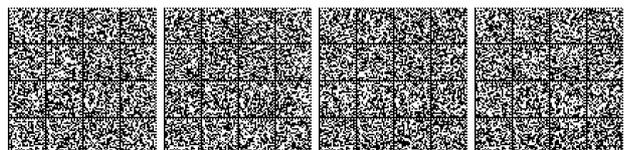
L'irragionevole ed ingiustificata svalutazione, quantitativamente assai rilevante (tanto più se si tiene conto del notevole ritardo con cui, in pratica, vengono corrisposti agli avvocati gli onorari del patrocinio a spese dello Stato), delle prestazioni professionali del difensore, risultante dall'applicazione dell'art. 130 D.P.R. n. 115/02, inevitabilmente costituisce un disincentivo, per i professionisti, all'assunzione dell'ufficio di difensore dei non abbienti.

Con ciò, non si vuoi minimamente ascrivere alla categoria forense una particolare propensione alla venalità, né sottovalutare l'impegno di elevato valore morale e sociale che, in tanti casi, gli avvocati profondono nell'esercizio della professione. Anzi, preme sottolineare come, spesso, proprio i professionisti che assistono i non abbienti, in particolare nelle controversie civili di più alto profilo umano (in materia, ad esempio, di status di rifugiato) siano presumibilmente mossi da motivazioni di natura etica, solidaristica, ideologica, e comunque non meramente lucrativa.

Non di meno, l'attività di avvocato è pur sempre un lavoro, con il quale il professionista si procura le risorse per far fronte alle esigenze vitali sue e, almeno in parte, della sua famiglia. È quindi del tutto logico, e per nulla riduttivo della dignità della categoria, che la prospettiva di remuneratività di un incarico entri nel novero dei fattori che determineranno il professionista ad accettarlo oppure no. Ne consegue che, secondo una proiezione statistica agevole, basta sulla comune esperienza dell'id quod plerumque accidit, il parterre degli avvocati tra i quali, in concreto, il non abbiente potrà scegliere il suo difensore, sarà numericamente più ristretto di quello che si offre alla scelta di chi, invece, può permettersi di retribuire direttamente l'avvocato (basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, che gli iscritti nello speciale elenco degli avvocati patrocinati a spese dello Stato dell'Ordine di Roma, e con studio nella città di Roma, risultano essere 5.193: un numero ragguardevole, ma pur sempre meno di un quarto del totale degli iscritti del distretto, con studio in Roma, che sono 22.669). Ora, questo potrà, in parte, dipendere da fattori che non dipendono dall'applicazione dell'art. 130 del D.P.R. n. 115/02; resta vero, però, che questa disposizione, peggiorando notevolmente, sul piano quantitativo, le prospettive retributive dell'avvocato che esercita in materia civile, aggrava in misura significativa la già scarsa appetibilità degli incarichi di patrocinio a spese dello Stato.

Ne discende che il non abbiente si trova a dover scegliere il proprio difensore in condizioni deteriori rispetto alla generalità dei «justiciables» e tale differenza non sembra trovare alcuna plausibile ragione giustificatrice: anzi, concreta precisamente uno dei casi (le condizioni economiche), espressamente elencati dalla Costituzione, in cui la discriminazione è specificamente ipotizzata e vietata e, pertanto, «sospetta» a priori d'illiceità.

Né si dica che le differenze di disponibilità economiche sono una realtà deplorabile ma ineliminabile che produce, inevitabilmente, talune conseguenze negative o limitative anche sul concreto esercizio dei diritti: ciò è perfettamente



vero, ma, nel caso di specie, il diverso grado di godimento di un diritto fondamentale (quello garantito dall'art. 24 Cost. e dall'art. 6 CEDU, sul quale si tornerà tra breve) non è conseguenza diretta e, per dir così, «naturale» della differenza di condizioni economiche tra gli individui (come sarebbe se l'avvocato della parte ammessa al beneficio fosse pagato secondo tariffa, allorché un altro, nella libera contrattazione con un cliente danaroso, potrebbe spuntare onorari assai più elevati), bensì frutto di una scelta discrezionale (anzi, arbitraria, perché priva di razionale giustificazione e contraria al canone di ragionevolezza) del legislatore. Insomma, in questo caso, la Repubblica non soltanto non ha assolto al compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico [...]» che limitano «di fatto [...] l'eguaglianza dei cittadini», ma anzi si è adoperata, per mezzo dei propri organi legislativi, per drizzare un siffatto ostacolo, colà dove non esisteva e dove non aveva ragione di esistere, al pieno esercizio, da parte di tutti, in condizioni di parità, del diritto costituzionalmente garantito di agire e di difendersi in giudizio (e fors'anche, di riflesso, all'esercizio di quei diritti, anch'essi, a volte, fondamentali, che il giudizio stesso avrebbe dovuto assicurare).

C.2. Sul sospetto di violazione dell'eguaglianza nel processo (parità delle armi), in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., nonché con l'art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU.

La rilevata disparità di trattamento, sotto il profilo delle possibilità di scelta del difensore, tra soggetti che, rispettivamente, possono o non possono permettersi di retribuirlo personalmente, assume un più concreto e pregnante risalto ove si consideri che essa si manifesta non soltanto in astratto, tra un qualsiasi «non abbiente» ed un qualsiasi altro individuo, ma anche in concreto, tra la parte A e la parte B, tra l'attore ed il convenuto, nel medesimo processo. Così riguardata, la (generica) disparità di trattamento descritta poc'anzi in relazione all'art. 3 Cost. acquista i contorni (assai più specifici e concreti) di una differenza di posizioni di forza all'interno del procedimento che si va svolgendo davanti al giudice.

Siffatta differenza, frutto - giova ribadire - non già di un'inevitabile situazione di fatto, bensì di una scelta del legislatore, non giustificata da ragioni apprezzabili sul piano della ragionevolezza, solleva un dubbio non manifestamente infondato di compatibilità con l'esigenza di assicurare la parità delle armi tra le parti del giudizio (oggi espressamente consacrata dal testo dell'art. 111, comma 2, Cost., come modificato dall'art. 1 legge cost. n. 1 del 23/11/1999, e che sarebbe forse possibile, invero, considerare quale specificazione del più generale principio di eguaglianza - che è concetto essenzialmente relazionale - calato in quella particolare relazione tra individui che è il rapporto processuale). Esigenza che, a sua volta, è funzionale all'attuazione del «giusto [“equo”] processo», espressamente menzionato, oggi, dal testo vigente dell'art. 111 Cost., ma già in passato implicitamente sottinteso nell'art. 24.

Sotto altro profilo, poi, ma per ragioni del tutto analoghe, le paventate conseguenze discriminatorie dell'applicazione dell'art. 130 D.P.R. n. 115/02 confliggono con l'effettività del «diritto di accesso al tribunale» e della «parità delle armi», pure garantiti, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, dall'art. 6, comma 1, CEDU. E, per tale via, si pongono in sospetto contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. (cf. Corte cost., sentt. nn. 348 e 349 del 2007).

Secondo i principi affermati dalla Corte europea, è facoltà degli Stati contraenti regolamentare - e, quindi, anche limitare - l'esercizio dei diritti garantiti dalla Convenzione, mediante le disposizioni dei rispettivi ordinamenti interni. Ciò vale, in particolare, per quei diritti (come quelli di cui all'art. 6) che per loro natura richiedono di essere disciplinati dalla legge. Tuttavia, il margine di apprezzamento nazionale - di per sé, comunque, non illimitato, e soggetto, nel suo concreto esercizio, al controllo ultimo del giudice europeo - deve esercitarsi nel rispetto dei tre canoni fondamentali della «base legale», dello «scopo legittimo» e della «necessità in una società democratica».

Se non può esservi dubbio alcuno, nella specie, sull'esistenza della «base legale» (costituita, appunto, dalla disposizione qui indubbiata), più problematico appare il rispetto delle altre due condizioni.

Per quanto riguarda, infatti, lo «scopo legittimo», le considerazioni già svolte inducono a dubitare della sua esistenza. Quale dovrebbe essere, invero, il fine legittimo perseguito dal legislatore nazionale, nel dimezzare i compensi (e, quindi, il valore intrinseco, in quanto rappresentato, anche simbolicamente, dalla contropartita monetaria) di prestazioni professionali rese dal difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, in tutto e per tutto identiche (almeno in linea teorica) a quelle svolte dal professionista retribuito dal cliente? In realtà, l'unico scopo perseguito dal legislatore sembra essere quello di realizzare un risparmio (ed anzi, come si vedrà, persino un guadagno) a beneficio dell'erario. Ma la Corte di Strasburgo ha più volte chiarito che le preoccupazioni di carattere economico-finanziario dello Stato non bastano, da sole, a giustificare il sacrificio di diritti garantiti dalla Convenzione e non integrano quindi, di per sé, il requisito dello scopo legittimo.

Peraltro, le modalità di realizzazione di questo scopo sono comunque tali da escludere la sussistenza di un «giusto equilibrio» tra il peso imposto ai privati (parte e suo difensore) e le esigenze di carattere generale al cui soddisfacimento



la norma sarebbe preordinata. E ciò, non soltanto per la rilevante sproporzione quantitativa esistente tra prestazioni (identiche a quelle richieste e fornite dall'avvocato retribuito dal cliente) e compensi, ma anche perché, alquanto paradossalmente, la riduzione del cinquanta per cento delle competenze liquidate al difensore opera - come meglio si dirà nel prossimo capitolo - anche nell'ipotesi di condanna della controparte soccombente al rimborso delle spese di lite: e quindi in una situazione in cui non vi sarebbe alcun depauperamento delle casse dello Stato, creditore (ex art. 133 D.P.R. n. 115/02) del soccombente per il rimborso di quanto liquidato dal giudice e corrisposto all'avvocato della parte ammessa, risultata vincitrice. Appare quindi insostenibile l'esistenza, di quella «necessità in una società democratica» che, nel linguaggio della Convenzione, traduce il canone della proporzionalità e della ragionevolezza, come limiti all'esercizio del potere discrezionale (o margine di apprezzamento) dello Stato.

Prima di concludere su questo punto, è opportuno rammentare che la citata ordinanza n. 350/05, pronunciando anche sulla censura allora fondata sull'art. 24 Cost., ha precisato «che la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la garanzia costituzionale del diritto di difesa non esclude, quanto alle sue modalità, la competenza del legislatore a darvi attuazione sulla base di scelte discrezionali non irragionevoli». Il principio, affermato - anche nei precedenti citati dall'ordinanza - in relazione all'art. 24 Cost., potrebbe essere ugualmente invocato in relazione all'art. 6 CEDU, ai fini dell'applicazione dell'art. 117 Cost. Senonché, per l'appunto, è proprio il rispetto del canone della ragionevolezza, a sua volta sostanzialmente coincidente con quello della proporzionalità utilizzato dalla Corte europea, che appare, nella fattispecie, carente: l'effetto (ed anzi: lo scopo stesso) dell'art. 130 del D.P.R. n. 115/02 non ha nulla a che vedere con le scelte discrezionali del legislatore nell'attuazione del diritto di difesa, ma incide, per così dire ab externo, su di esso in funzione di considerazioni e finalità di natura economico-finanziaria del tutto estranee alla disciplina del processo ed alle modalità concrete di esercizio del diritto di difesa.

Peraltro, l'estensione della discrezionalità legislativa nell'attuazione dell'art. 24 Cost. andrebbe rimodulata tenendo conto del completamento e della specificazione dei diritti sinteticamente inclusi e sottintesi, a seguito della modifica dell'art. 111. Il quale - se, come ormai la giurisprudenza e la migliore dottrina ammettono, non è un'inutile ripetizione di ciò che era già implicito nell'alt. 24 - definisce confini più precisi all'attività del legislatore ordinario individuando quei settori del più ampio e generico diritto di difesa (o diritto al processo) che non possono essere oggetto di interventi limitativi.

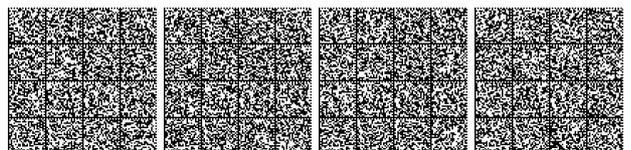
E uno di questi è, appunto, il diritto alla «parità delle armi».

C.3. Sul sospetto di violazione dell'art. 53 Cost.

Infine, l'art. 130 D.P.R. n. 115/02 solleva interrogativi non manifestamente infondati in relazione all'art. 53 Cost.

L'attività professionale prestata in giudizio dall'avvocato va a vantaggio, bensì, dell'assistito, in modo diretto, ma pure della collettività e per essa dello Stato, in quanto realizza il duplice fine della legittima celebrazione del giudizio in contraddittorio e dell'assolvimento del dovere solidaristico di garanzia dei diritti fondamentali ai non abbienti. L'utilità economica di tale attività è rappresentata, in termini monetari, dalla somma liquidata dal giudice, e corrisponde necessariamente all'intero ammontare di tale somma, posto che il giudice l'ha determinata sulla base di tariffe legalmente approvate che, per definizione, traducono la valutazione economica (fissa o variabile tra un minimo ed un massimo) di ogni singola prestazione, effettuata in via preventiva e generale dal legislatore.

Ne consegue che, in linea di principio, l'avvocato, avendo fornito la propria prestazione, è creditore della controprestazione nella misura (integrale) liquidata dal giudice. Di tale somma egli non riceve, però, che il 50%, per effetto dell'applicazione dell'art. 130 D.P.R. n. 115/02. E tale quota rappresenta la base imponibile sulla quale viene (se del caso) immediatamente applicata la ritenuta d'acconto, e che va ad aggiungersi alle altre entrate del professionista per concorrere a costituire, con esse, il reddito imponibile complessivo sul quale verrà poi calcolata l'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'altra metà della somma originariamente liquidata, però, resta invece nella disponibilità dell'erario e realizza, a favore di esso, un'utilità economica, in termini di risparmio di spesa, equivalente a quella che si verificherebbe se l'avvocato, avendo ricevuto l'intera somma, fosse poi tenuto a riversarne il 50% (in aggiunta all'imposta normalmente calcolata sull'insieme dei suoi redditi) alle casse dello Stato. In altre parole, sugli emolumenti relativi alla difesa di un soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato in materia civile, il professionista versa - materialmente - l'imposta ordinaria sul reddito calcolata, secondo la percentuale applicabile, sulla quota (50%) di onorari che effettivamente percepisce, ed in più «versa» (virtualmente) all'erario l'intero ammontare della restante quota (l'altro 50% dell'onorario, liquidato ma non percepito) del controvalore monetario che rappresenta l'utilità economica della propria prestazione professionale.



Siffatta attribuzione patrimoniale a favore dell'erario, con depauperamento del cittadino, ancorché realizzata mediante una etera operazione contabile e prevista da una legge speciale non «tributaria» in senso stretto, è del tutto assimilabile - se non altro quoad effectum - ad un'entrata fiscale.

Ciò risulta ancor più evidente nell'ipotesi in cui la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato sia risultata vittoriosa in giudizio. In tal caso, infatti, il giudice, nel liquidare, ex art. 91 c.p.c., le spese di lite a carico della controparte, e nel condannare il soccombente a corrispondere la somma liquidata alle casse dello Stato, non potrebbe che determinarne l'ammontare applicando integralmente, senza alcuna dimidiazione, gli importi previsti dalla tariffa forense per le attività compiute dal difensore (sarebbe invero quanto meno problematico, per non dire impossibile, applicare la norma speciale di cui all'art. 130 D.P.R. n. 115102 alla liquidazione delle spese a carico del soccombente, e quindi al di fuori dell'ambito di operatività suo proprio). Con la conseguenza che l'erario incasserà dal soccombente l'intera somma liquidata dal giudice, ex art. 91 c.p.c., ma pagherà all'avvocato, come corrispettivo per le prestazioni effettuate, soltanto la metà di quanto il soccombente sarà stato condannato a versare, trattenendo il restante 50% delle somme ricevute, che costituiscono quindi una vera e propria entrata fiscale.

L'attribuzione patrimoniale che in ogni caso così si realizza a favore dello Stato, la quale va ad aggiungersi all'imposta che dovrà essere calcolata, in base alle aliquote di legge, sulla somma effettivamente percepita dall'avvocato ed entrata a far parte del suo reddito imponibile, prescinde del tutto da qualsiasi considerazione, anche astratta o meramente presuntiva, della capacità contributiva tanto del professionista quanto - eventualmente - della controparte soccombente condannata alle spese di lite, e si pone pertanto in (sospetto) contrasto con l'art. 53, comma 1, Cost.

D) *Conclusioni.*

All'esito delle considerazioni svolte, ritiene questo giudice che sia rilevante e non manifestamente infondata, in relazione a tutti o ad alcuni dei diversi parametri invocati, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 del D.P.R. n. 115 del 30/5/2002, che va pertanto rimessa al giudizio della Corte costituzionale.

Le argomentazioni che precedono valgono - se valgono - anche per i consulenti tecnici di parte e - parzialmente - per gli ausiliari del giudice, anch'essi assoggettati alla dimidiazione dei compensi ex art. 130. In relazione a tali figure, per vero, la questione non sarebbe qui rilevante. Valuterà l'eccellentissima Corte costituzionale, secondo il suo prudente apprezzamento, se - come crede il giudice *a quo* - l'illegittimità costituzionale della norma debba essere non di meno dichiarata per l'intero, o soltanto nella parte in cui si riferisce ai difensori.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge cost. 9/2/1948 n. 1 e 23 legge 11/3/1953 n. 87;

Sospende il procedimento;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per le ragioni di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 del D.P.R. n. 115 del 30/5/2002 in relazione ai seguenti parametri costituzionali:

art. 3 della Costituzione;

artt. 24, in particolare commi 2 e 3, e 111, comma 1, Cost.;

art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU;

art. 53, comma 1, Cost.;

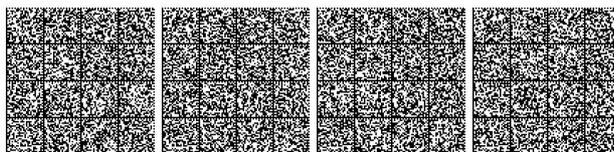
Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone la comunicazione della presente ordinanza al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Roma, addì 16 settembre 2011

Il giudice: CRISAFULLI



N. 8

Ordinanza del 21 settembre 2011 emessa dal Tribunale di Roma sul ricorso proposto da Amorelli Giampiero contro il Ministero della Giustizia e Ministero dell'Economia e delle Finanze

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della persona ammessa - Riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice, ove si tratti di procedimenti civili - Irragionevole disparità di trattamento fra avvocati (nel processo civile e nel processo penale, nonché all'interno del processo civile) - Irragionevole disparità di trattamento fra parti abbienti e non abbienti, con restrizione per queste ultime dell'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio - Violazione del principio costituzionale di parità delle armi nel processo - Contrasto con le garanzie di effettività della tutela giurisdizionale e di parità delle armi, stabilite dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di obblighi internazionali - Attribuzione all'erario di un'entrata sostanzialmente fiscale (pari alla metà dell'onorario liquidato) svincolata dalla capacità contributiva sia del professionista, sia della controparte eventualmente soccombente condannata alle spese di lite.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, 53, primo comma, 111, comma secondo, 117, primo comma, in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [ratificata e resa esecutiva con legge 5 agosto 1955, n. 848].

IL TRIBUNALE

Letti gli atti, a scioglimento della riserva, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con ricorso depositato in cancelleria in data 14 giugno 2010, Amorelli Giampiero, avvocato, già difensore del cittadino straniero Leyket Nabezada, ammesso al patrocinio a spese dello Stato, nel procedimento civile iscritto al n. 26507/05, avente ad oggetto riconoscimento dello *status* di rifugiato, ha proposto opposizione, ex art. 170 d.P.R. n. 115/02, avverso il decreto in data 12 maggio 2010, Comunicato il 31 maggio 2010, con il quale, su sua istanza, il giudice istruttore aveva liquidato in euro 750,00 le sue competenze.

Il ricorso, unitamente al pedissequo decreto di fissazione dell'udienza di comparizione, è stato ritualmente notificato alle controparti del giudizio *a quo*, nonché al Ministero della giustizia ed all'amministrazione finanziaria.

Tra i molteplici motivi di doglianza, il ricorrente ha lamentato l'applicazione dell'art. 130 del citato d.P.R. n. 115/02 e la conseguente riduzione al 50% delle proprie competenze, operata dal giudice istruttore con l'impugnato decreto. In tale contesto, egli ha — sia pur in via subordinata rispetto ad altra argomentazione — sollevato dubbi di legittimità costituzionale della predetta disposizione.

Ritiene questo giudice che la questione sia rilevante e — sia pure per motivi in parte diversi da quelli esposti dal ricorrente — non manifestamente infondata, per le ragioni che seguono.

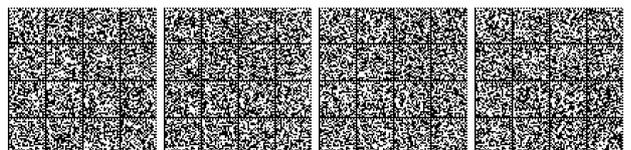
A. Sul contenuto precettivo dell'art. 130 d.P.R. n. 115/2002 e sulla possibilità di una sua interpretazione costituzionalmente orientata.

Preliminarmente, in ossequio ai più recenti — ed ormai consolidati — orientamenti della giurisprudenza costituzionale, è opportuno esaminare la possibilità di dare della disposizione denunciata un'interpretazione costituzionalmente conforme.

L'esame può essere breve. Se mai vi fu, in diritto, quel *clar* in cui, secondo la tradizione, *non fit interpretatio*, ebbene l'art. 130 ne costituisce un eccellente esempio.

La disposizione recita: «Gli importi spettanti al difensore [...] sono ridotti alla metà». A meno, invero, di voler totalmente prescindere dal tenore testuale dell'enunciato normativo, non si vede in qual modo si potrebbe darne un'interpretazione diversa da quella che ne scaturisce a prima lettura: secondo la quale il giudice, nell'atto di quantificare gli onorari del difensore di una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di un procedimento civile, deve, una volta operata la liquidazione entro il limite degli importi medi previsti per lo scaglione di valore di riferimento, dividere il risultato per due ed attribuire al professionista soltanto la metà del compenso liquidato.

Piuttosto — ma è cosa del tutto diversa — si potrebbe azzardare un'interpretazione del più ampio contesto normativo, nel quale si inserisce l'art. 130, tale da far ritenere irrilevante la questione di legittimità costituzionale per inter-



venuta abrogazione della disposizione indubbiata: è ciò che propone, in tesi principale, il ricorrente, sostenendo che il comma 2 dell'art. 2 («Disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali») del d.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006 n. 248 («Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale»), nel disporre che «il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale», avrebbe tacitamente abrogato l'art. 130 d.P.R. n. 115/2002.

Senonché, la tesi non è condivisibile. Il primo comma del citato art. 2 (modificato in sede di conversione), alla lettera a), ha abolito l'obbligatorietà delle tariffe professionali fisse o minime, consentendo così alle parti del contratto di prestazione d'opera intellettuale di pattuire compensi inferiori ai minimi, ed il successivo comma 2-bis, pure introdotto dalla legge di conversione, ha imposto la forma scritta per la validità dei patti in deroga alle tariffe forensi. In questo contesto, risulta evidente che la *ratio* della disposizione, poc'anzi riferita, che impone al giudice di liquidare le spese di giudizio ed i compensi professionali degli avvocati in base alla tariffa approvata, ha il solo scopo di chiarire che la liberalizzazione risultante dagli altri due commi è circoscritta ai rapporti di natura contrattuale tra professionista e cliente e non si estende alle ipotesi di liquidazione per provvedimento dell'autorità. Tale conclusione appare confermata dalla circostanza che la norma in questione non si riferisce soltanto al gratuito patrocinio, ma ad ogni ipotesi di liquidazione giudiziale delle spese di lite (tipicamente, quella compiuta a carico del soccombente nella sentenza che conclude il giudizio di merito), indipendentemente dall'applicabilità o meno dell'art. 130 d.P.R. n. 115/2002: il che conferma l'esclusione di quel nesso logico tra le due disposizioni che giustificherebbe la conclusione dell'abrogazione tacita dell'una ad opera dell'altra. D'altro canto, la locuzione «sulla base della tariffa» non vale ad escludere l'operatività di ulteriori criteri di calcolo, prescritti da altre disposizioni di legge, che modifichino il risultato ottenuto dalla sommatoria degli importi relativi alle voci tabellari, individuati secondo lo scaglione di valore applicabile. In altri termini, è compiuta «sulla base della tariffa» anche quella liquidazione il cui risultato risenta anche dell'applicazione di una diversa disposizione di legge destinata, appunto, a modificarlo.

Viene così a mancare quell'antinomia, tra l'art. 130 d.P.R. n. 115/2002 e l'art. 2 d.l. 223/2006 (come modificato in sede di conversione), che costituisce il presupposto dell'abrogazione tacita del primo ad opera del secondo.

B. Sulla rilevanza e la legittimazione del giudice a quo.

Così confermata la perdurante vigenza dell'art. 130 d.P.R. n. 115/2002, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale risulta palese.

Il giudice dell'opposizione è chiamato a sindacare un provvedimento (il decreto di liquidazione) con il quale è stata già fatta applicazione della disposizione denunciata e ad emettere, a conclusione del procedimento, ordinanza non appellabile, ma impugnabile per cassazione ex art. 111 Cost., avente efficacia di titolo esecutivo per il pagamento delle somme liquidate (art. 29 legge n. 794 del 1942). In caso di conferma del decreto, egli dovrà quindi avallare tale applicazione; mentre in caso di accoglimento del ricorso, nel procedere ad una nuova liquidazione, dovrà a sua volta dividere a metà il risultato ed attribuire al professionista il 50% della somma liquidata.

L'eventuale declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 130, invece, comporterebbe l'automatico annullamento del decreto che ne abbia fatto applicazione e l'attribuzione per intero della somma ulteriormente (ri)liquidata al Professionista, ed inciderebbe così, in maniera evidente, sull'esito del giudizio.

C. Sulla non manifesta infondatezza.

L'art. 130 d.P.R. n. 115/2002 solleva dubbi non manifestamente infondati di legittimità costituzionale in relazione a quattro parametri: l'art. 3 Cost., sotto più profili; gli artt. 24, in particolare commi 2 e 3, e 111, comma 1, Cost.; l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 6, comma 1, CEDU; l'art. 53, comma 1, Cost.

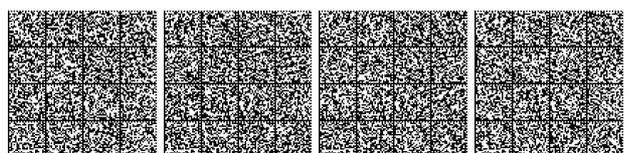
C.1. Sul sospetto di violazione dell'art. 3 Cost.

La disposizione denunciata appare in contrasto con l'art. 3 sia sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento (tra avvocati e tra parti), sia sotto il profilo della violazione del canone di ragionevolezza.

C.1. A. Disparità di trattamento tra avvocati.

C.1.A.i. Tra processo civile e processo penale.

Con ordinanza n. 350 del 2005, la Corte costituzionale ebbe a dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 per contrasto, inter alia, con l'art. 3 cost. La decisione fu poi ribadita con ordinanza n. 201 del 2006. Il *tertium comparationis* allora invocato dai giudici *a quibus* era il processo penale, sostenendosi da parte dei rimettenti che sarebbe stata ingiustificata la disparità di trattamento, quanto alla misura dei compensi, tra difensori che prestano la loro attività a favore di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale ed in quello civile.



La Corte ha rigettato le questioni richiamando la propria giurisprudenza in tema di incommensurabilità tra i due modelli processuali, penale e civile (vengono citate, *ex pluribus*, le ordinanze n. 317/2004, n. 500/02 e n. 429/1998). Inoltre, la Corte ha ritenuto giustificata la differenza di trattamento «nella diversità delle situazioni comparate (da una parte gli interessi civili, dall'altra le situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio dell'azione penale)», citando, al riguardo, la sentenza n. 165 del 1993.

La decisione merita, ad avviso di questo giudice, di essere rimeditata; e perciò la questione viene qui riproposta, in primo luogo, negli identici termini. Senza tediare la Corte con argomentazioni inevitabilmente ripetitive, ci si può limitare ad osservare brevemente che:

nel ragionamento della Corte i due elementi testè richiamati (l'incomparabilità dei modelli processuali e la diversità di situazioni tutelate) sembrano avvinti da un nesso logico-argomentativo, nel senso che il secondo si presenta come uno specifico aspetto, o una specifica manifestazione, del primo: i due modelli processuali non sarebbero comparabili (anche) perché le situazioni tutelate che entrano in giuoco nell'uno e nell'altro sono a loro volta diverse (ed incomparabili);

oggetto del processo civile, tuttavia, possono essere — e spesso sono, come nel caso di specie — diritti fondamentali della persona, anche costituzionalmente tutelati, di non minore importanza e dignità degli interessi che entrano in giuoco nel processo penale (e dello stesso diritto garantito dall'art. 13 Cost.); mentre, per converso, il processo penale non necessariamente ha ad oggetto fatti che possano comportare, per l'imputato, una privazione, o anche soltanto una limitazione, della libertà personale, o comunque, per l'imputato stesso o per il soggetto passivo, conseguenze di gravità superiore a quelle di una causa civile in materia (ad esempio) di diritti della personalità, di diritto di famiglia, di diritto d'asilo, ecc.; la distanza tra i due modelli processuali — almeno per quanto attiene all'importanza ed al rilievo costituzionale dei rispettivi oggetti — è quindi, forse, meno ampia di quanto la Corte non abbia ritenuto con le citate ordinanze, e non tale da giustificare una differenza — peraltro consistente — tra gli emolumenti spettanti all'avvocato in penale ed in civile;

d'altro canto, anche a voler ammettere che le situazioni soggettive tutelate, rispettivamente, nel processo penale ed in quello civile siano — sempre e sistematicamente — incommensurabili, ciò riguarderebbe soltanto le parti e i loro contrapposti diritti ed interessi, non certo i loro difensori ed il (distinto e diverso) diritto che essi maturano a veder adeguatamente remunerate le loro prestazioni; diritto che, a sua volta, è funzione della quantità e qualità delle stesse, più che delle situazioni soggettive degli assistiti.

Permane quindi, pur dopo le citate ordinanze di codesta eccellentissima Corte, un non manifestamente infondato dubbio di legittimità costituzionale in relazione all'art. 3 Cost., sotto questo primo aspetto.

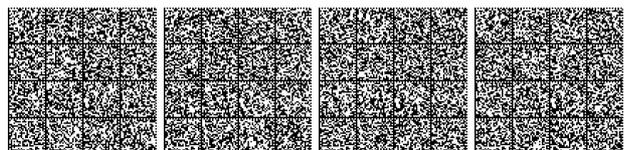
C.I.A.ii. Nel processo civile.

Vi è poi un secondo aspetto di irragionevolezza e/o di violazione del principio di eguaglianza, che si svolge interamente all'interno del processo civile.

I compensi (onorari e diritti) dovuti agli avvocati sono funzione delle prestazioni lavorative autonome dagli stessi rese. La loro quantificazione (operata, per le voci a tariffa fissa, già in sede normativa, e, per quelle a tariffa variabile, in sede giudiziale), per disposto normativo e, prima ancora, per ragioni logiche, dipende (lo si è già accennato poc'anzi) da fattori inerenti, oltre che all'oggetto (valore della controversia e sua importanza per la parte), alla natura ed al contenuto di tali prestazioni: complessità delle questioni trattate (e conseguente difficoltà dell'opera), quantità dell'attività prestata (e, quindi, del correlativo dispendio di tempo e di energie), utilità delle singole prestazioni e loro qualità intrinseca, risultati ottenuti. Nessuno di questi fattori di valutazione può in alcun modo risentire della circostanza che a pagare il compenso sia, direttamente e di tasca propria, il diretto interessato, o, in sua vece, un terzo (l'erario) che si accolla (peraltro, nella specie, non per spirito di liberalità, ma in adempimento di un dovere di solidarietà sociale che costituisce uno dei compiti essenziali dello stato democratico costituzionale) l'onere economico della difesa in giudizio.

Non sembra che vi sia, quindi, alcuna ragionevole giustificazione, né per l'oggettivo svilimento (in termini assoluti) del valore delle prestazioni dell'avvocato, quando il cliente sia ammesso al patrocinio a spese dello Stato (violazione del canone di ragionevolezza), né per la devalorizzazione (in termini relativi) di identiche prestazioni rispetto a quelle rese dal collega difensore di una parte (in ipotesi, anche l'avversario nello stesso processo) non ammessa a tale beneficio (violazione del principio di eguaglianza).

Di qui, un non manifestamente infondato sospetto di violazione dell'art. 3 Cost., anche sotto il diverso profilo dell'irragionevole disparità di trattamento tra avvocati all'interno del processo civile (e addirittura, come meglio si dirà oltre, dello stesso processo).



C.1.B. Disparità di trattamento tra parti.

L'irragionevole ed ingiustificata svalutazione, quantitativamente assai rilevante (tanto più se si tiene conto del notevole ritardo con cui, in pratica, vengono corrisposti agli avvocati gli onorari del patrocinio a spese dello Stato), delle prestazioni professionali del difensore, risultante dall'applicazione dell'art. 130 d.P.R. n. 115/2002, inevitabilmente costituisce un disincentivo, per i professionisti, all'assunzione dell'ufficio di difensore dei non abbienti.

Con ciò, non si vuol minimamente ascrivere alla categoria forense una particolare propensione alla venalità, né sottovalutare l'impegno di elevato valore morale e sociale che, in tanti casi, gli avvocati profondono nell'esercizio della professione. Anzi, preme sottolineare come, spesso, proprio i professionisti che assistono i non abbienti, in particolare nelle controversie civili di più alto profilo umano (in materia, ad esempio, di status di rifugiato) siano presumibilmente mossi da motivazioni di natura etica, solidaristica, ideologica, e comunque non meramente lucrativa.

Non di meno, l'attività di avvocato è pur sempre un lavoro, con il quale il professionista si procura le risorse per far fronte alle esigenze vitali sue e, almeno in parte, della sua famiglia. È quindi del tutto logico, e per nulla riduttivo della dignità della categoria, che la prospettiva di remuneratività di un incarico entri nel novero dei fattori che determineranno il professionista ad accettarlo oppure no. Ne consegue che, secondo una proiezione statistica agevole, basta sulla comune esperienza dell'*id quod plerumque accidit*, il *parterre* degli avvocati tra i quali, in concreto, il non abbiente potrà scegliere il suo difensore, sarà numericamente più ristretto di quello che si offre alla scelta di chi, invece, può permettersi di retribuire direttamente l'avvocato (basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, che gli iscritti nello speciale elenco degli avvocati patrocinatori a spese dello Stato dell'Ordine di Roma, e con studio nella città di Roma, risultano essere 5.193: un numero ragguardevole, ma pur sempre meno di un quarto del totale degli iscritti del distretto, con studio in Roma, che sono 22.669). Ora, questo potrà, in parte, dipendere da fattori che non dipendono dall'applicazione dell'art. 130 del d.P.R. n. 115/2002; resta vero, però, che questa disposizione, peggiorando notevolmente, sul piano quantitativo, le prospettive retributive dell'avvocato che esercita in materia civile, aggrava in misura significativa la già scarsa appetibilità degli incarichi di patrocinio a spese dello Stato.

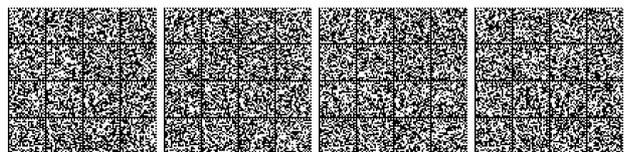
Ne discende che il non abbiente si trova a dover scegliere il proprio difensore in condizioni deteriori rispetto alla generalità dei «*justiciables*» e tale differenza non sembra trovare alcuna plausibile ragione giustificatrice: anzi, concreta precisamente uno dei casi (le condizioni economiche), espressamente elencati dalla Costituzione, in cui la discriminazione è specificamente ipotizzata e vietata e, pertanto, «sospetta» a priori d'illiceità.

Né si dica che le differenze di disponibilità economiche sono una realtà deplorabile ma ineliminabile che produce, inevitabilmente, talune conseguenze negative o limitative anche sul concreto esercizio dei diritti: ciò è perfettamente vero, ma, nel caso di specie, il diverso grado di godimento di un diritto fondamentale (quello garantito dall'art. 24 cost. e dall'art. 6 CEDU, sul quale si tornerà tra breve) non è conseguenza diretta e, per dir così, «naturale» della differenza di condizioni economiche tra gli individui (come sarebbe se l'avvocato della parte ammessa al beneficio fosse pagato secondo tariffa, allorché mi altro, nella libera contrattazione con un cliente danaroso, potrebbe spuntare onorari assai più elevati), bensì frutto di una scelta discrezionale (anzi, arbitraria, perché priva di razionale giustificazione e contraria al canone di ragionevolezza) del legislatore. Insomma, in questo caso, la Repubblica non soltanto non ha assolto al compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico [...]» che limitano «di fatto [...] l'eguaglianza dei cittadini», ma anzi si è adoperata, per mezzo dei propri organi legislativi, per drizzare un siffatto ostacolo, colà dove non esisteva e dove non aveva ragione di esistere, al pieno esercizio, da parte di tutti, in condizioni di parità, del diritto costituzionalmente garantito di agire e di difendersi in giudizio (e fors'anche, di riflesso, all'esercizio di quei diritti, anch'essi, a volte, fondamentali, che il giudizio stesso avrebbe dovuto assicurare).

C.2. Sul sospetto di violazione dell'eguaglianza nel processo (parità delle armi), in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost, nonché con l'art. 117 cost. in relazione all'art. 6 CEDU.

La rilevata disparità di trattamento, sotto il profilo delle possibilità di scelta del difensore, tra soggetti che, rispettivamente, possono o non possono permettersi di retribuirlo personalmente, assume un più concreto e pregnante risalto ove si consideri che essa si manifesta non soltanto in astratto, tra un qualsiasi «non abbiente» ed un qualsiasi altro individuo, ma anche in concreto, tra la parte A e la parte B, tra l'attore ed il convenuto, nel medesimo processo. Così riguardata, la (generica) disparità di trattamento descritta poc'anzi in relazione all'art. 3 cost. acquista i contorni (assai più specifici e concreti) di una differenza di posizioni di forza all'interno del procedimento che si va svolgendo davanti al giudice.

Siffatta differenza, frutto — giova ribadire — non già di un'inevitabile situazione di fatto, bensì di una scelta del legislatore, non giustificata da ragioni apprezzabili sul piano della ragionevolezza, solleva un dubbio non manifestamente infondato di compatibilità con l'esigenza di assicurare la parità delle armi tra le parti del giudizio (oggi espressamente consacrata dal testo dell'art. 111, comma 2, Cost., come modificato dall'art. 1., l. cost. n. 1 del 23 novembre 1999, e che sarebbe forse possibile, invero, considerare quale specificazione del più generale principio di eguaglianza



— che è concetto essenzialmente relazionale — calato in quella particolare relazione tra individui che è il rapporto processuale). Esigenza che, a sua volta, è funzionale all'attuazione del «giusto [“equo”] processo», espressamente menzionato, oggi, dal testo vigente dell'art. 111 Cost., ma già in passato implicitamente sottinteso nell'art. 24.

Sotto altro profilo, poi, ma per ragioni del tutto analoghe, le paventate conseguenze discriminatorie dell'applicazione dell'art. 130 d.P.R. n. 115/2002 confliggono con l'effettività del «diritto di accesso al tribunale» e della «parità delle armi», pure garantiti, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, dall'art. 6, comma 1, CEDU. E, per tale via, si pongono in sospetto contrasto con l'art. 117, primo comma, cost. (cf. Corte cost., sentt. nn. 348 e 349 del 2007).

Secondo i principî affermati dalla Corte europea, è facoltà degli Stati contraenti regolamentare — e, quindi, anche limitare — l'esercizio dei diritti garantiti dalla Convenzione, mediante le disposizioni dei rispettivi ordinamenti interni. Ciò vale, in particolare, per quei diritti (come quelli di cui all'art. 6) che per loro natura richiedono di essere disciplinati dalla legge. Tuttavia, il margine di apprezzamento nazionale — di per sé, comunque, non illimitato, e soggetto, nel suo concreto esercizio, al controllo ultimo del giudice europeo — deve esercitarsi nel rispetto dei tre canoni fondamentali della «base legale», dello «scopo legittimo» e della «necessità in una società democratica».

Se non può esservi dubbio alcuno, nella specie, sull'esistenza della «base legale» (costituita, appunto, dalla disposizione qui indubbiata), più problematico appare il rispetto delle altre due condizioni.

Per quanto riguarda, infatti, lo «scopo legittimo», le considerazioni già svolte indicono a dubitare della sua esistenza. Quale dovrebbe essere, invero, il fine legittimo perseguito dal legislatore nazionale, nel dimezzare i compensi (e, quindi, il valore intrinseco, in quanto rappresentato, anche simbolicamente, dalla contropartita monetaria) di prestazioni professionali rese dal difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, in tutto e per tutto identiche (almeno in linea teorica) a quelle svolte dal professionista retribuito dal cliente? In realtà, l'unico scopo perseguito dal legislatore sembra essere quello di realizzare un risparmio (ed anzi, come si vedrà, persino un guadagno) a beneficio dell'erario. Ma la Corte di Strasburgo ha più volte chiarito che le preoccupazioni di carattere economico-finanziario dello Stato non bastano, da sole, a giustificare il sacrificio di diritti garantiti dalla Convenzione e non integrano quindi, di per sé, il requisito dello scopo legittimo.

Peraltro, le modalità di realizzazione di questo scopo sono comunque tali da escludere la sussistenza di un «giusto equilibrio» tra il peso imposto ai privati (parte e suo difensore) e le esigenze di carattere generale al cui soddisfacimento la norma sarebbe preordinata. E ciò, non soltanto per la rilevante sproporzione quantitativa esistente tra prestazioni (identiche a quelle richieste e fornite dall'avvocato retribuito dal cliente) e compensi, ma anche perché, alquanto paradossalmente, la riduzione del cinquanta per cento delle competenze liquidate al difensore opera — come meglio si dirà nel prossimo capitolo — anche nell'ipotesi di condanna della controparte soccombente al rimborso delle spese di lite: e quindi in una situazione in cui non vi sarebbe alcun depauperamento delle casse dello Stato, creditore (ex art. 133 d.P.R. n. 115/2002) del soccombente per il rimborso di quanto liquidato dal giudice e corrisposto all'avvocato della parte ammessa, risultata vincitrice. Appare quindi insostenibile l'esistenza di quella «necessità in una società democratica» che, nel linguaggio della Convenzione, traduce il canone della proporzionalità e della ragionevolezza, come limiti all'esercizio del potere discrezionale (o margine di apprezzamento) dello Stato.

Prima di concludere su questo punto, è opportuno rammentare che la citata ordinanza n. 350/2005, pronunciando anche sulla censura allora fondata sull'art. 24 Cost., ha precisato «che la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la garanzia costituzionale del diritto di difesa non esclude, quanto alle sue modalità, la competenza del legislatore a darvi attuazione sulla base di scelte discrezionali non irragionevoli». Il principio, affermato — anche nei precedenti citati dall'ordinanza — in relazione all'art. 24 Cost., potrebbe essere ugualmente invocato in relazione all'art. 6 CEDU, ai fini dell'applicazione dell'art. 117 cost. Senonché, per l'appunto, è proprio il rispetto del canone della ragionevolezza, a sua volta sostanzialmente coincidente con quello della proporzionalità utilizzato dalla Corte europea, che appare, nella fattispecie, carente: l'effetto (ed anzi: lo scopo stesso) dell'art. 130 del d.P.R. n. 115/2002 non ha nulla a che vedere con le scelte discrezionali del legislatore nell'attuazione del diritto di difesa, ma incide, per così dire *ab externo*, su di esso in funzione di considerazioni e finalità di natura economico-finanziaria del tutto estranee alla disciplina del processo ed alle modalità concrete di esercizio del diritto di difesa.

Peraltro, l'estensione della discrezionalità legislativa nell'attuazione dell'art. 24 cost. andrebbe rimodulata tenendo conto del completamento e della specificazione dei diritti ivi sinteticamente inclusi e sottintesi, a seguito della modifica dell'art. 111. Il quale — se, come ormai la giurisprudenza e la migliore dottrina ammettono, non è un'inutile ripetizione di ciò che era già implicito nell'art. 24 — definisce confini più precisi all'attività del legislatore ordinario individuando quei settori del più ampio e generico diritto di difesa (o diritto al processo) che non possono essere oggetto di interventi limitativi.

E uno di questi è, appunto, il diritto alla «parità delle armi».



C.3. Sul sospetto di violazione dell'art. 53 Cost.

Infine, l'art. 130 d.P.R. n. 115/2002 solleva interrogativi non manifestamente infondati in relazione all'art. 53 Cost.

L'attività professionale prestata in giudizio dall'avvocato va a vantaggio, bensì, dell'assistito, in modo diretto, ma pure della collettività e per essa dello Stato, in quanto realizza il duplice fine della legittima celebrazione del giudizio in contraddittorio e dell'assolvimento del dovere solidaristico di garanzia dei diritti fondamentali ai non abbienti. L'utilità economica di tale attività è rappresentata, in termini monetari, dalla somma liquidata dal giudice, e corrisponde necessariamente all'intero ammontare di tale somma, posto che il giudice l'ha determinata sulla base di tariffe legalmente approvate che, per definizione, traducono la valutazione economica (fissa o variabile tra un minimo ed un massimo) di ogni singola prestazione, effettuata in via preventiva e generale dal legislatore.

Ne consegue che, in linea di principio, l'avvocato, avendo fornito la propria prestazione, è creditore della controprestazione nella misura (integrale) liquidata dal giudice. Di tale somma egli non riceve, però, che il 50%, per effetto dell'applicazione dell'art. 130 d.P.R. n. 115/2002. E tale quota rappresenta la base imponibile sulla quale viene (se del caso) immediatamente applicata la ritenuta d'acconto, e che va ad aggiungersi alle altre entrate del professionista per concorrere a costituire, con esse, il reddito imponibile complessivo sul quale verrà poi calcolata l'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'altra metà della somma originariamente liquidata, però, resta invece nella disponibilità dell'erario e realizza, a favore di esso, un'utilità economica, in termini di risparmio di spesa, equivalente a quella che si verificherebbe se l'avvocato, avendo ricevuto l'intera somma, fosse poi tenuto a riversarne il 50% (in aggiunta all'imposta normalmente calcolata sull'insieme dei suoi redditi) alle casse dello Stato. In altre parole, sugli emolumenti relativi alla difesa di un soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato in materia civile, il professionista versa — materialmente — l'imposta ordinaria sul reddito calcolata, secondo la percentuale applicabile, sulla quota (50%) di onorari che effettivamente percepisce, ed in più «versa» (virtualmente) all'erario l'intero ammontare della restante quota (l'altro 50% dell'onorario, liquidato ma non percepito) del controvalore monetario che rappresenta l'utilità economica della propria prestazione professionale.

Siffatta attribuzione patrimoniale a favore dell'erario, con depauperamento del cittadino, ancorché realizzata mediante una mera operazione contabile e prevista da una legge speciale non «tributaria» in senso stretto, è del tutto assimilabile — se non altro *quoad effectum* — ad un'entrata fiscale.

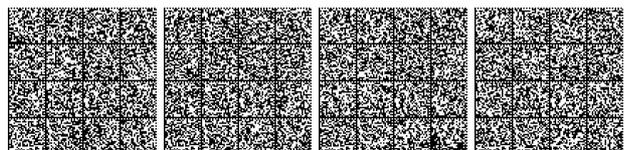
Ciò risulta ancor più evidente nell'ipotesi in cui la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato sia risultata vittoriosa in giudizio. In tal caso, infatti, il giudice, nel liquidare, ex art. 91 C.P.C., le spese di lite a carico della controparte, e nel condannare il soccombente a corrispondere la somma liquidata alle casse dello Stato, non potrebbe che determinarne l'ammontare applicando integralmente, senza alcuna dimidiazione, gli importi previsti dalla tariffa forense per le attività compiute dal difensore (sarebbe invero quanto meno problematico, per non dire impossibile, applicare la norma speciale di cui all'art. 130 d.P.R. n. 115/2002 alla liquidazione delle spese a carico del soccombente, e quindi al di fuori dell'ambito di operatività suo proprio). Con la conseguenza che l'erario incasserà dal soccombente l'intera somma liquidata dal giudice, ex art. 91 C.P.C., ma pagherà all'avvocato, come corrispettivo per le prestazioni effettuate, soltanto la metà di quanto il soccombente sarà stato condannato a versare, trattenendo il restante 50% delle somme ricevute, che costituiscono quindi una vera e propria entrata fiscale.

L'attribuzione patrimoniale che in ogni caso così si realizza a favore dello Stato, la quale va ad aggiungersi all'imposta che dovrà essere calcolata, in base alle aliquote di legge, sulla somma effettivamente percepita dall'avvocato ed entrata a far parte del suo reddito imponibile, prescinde del tutto da qualsiasi considerazione, anche astratta o meramente presuntiva, della capacità contributiva tanto del professionista quanto — eventualmente — della controparte soccombente condannata alle spese di lite, e si pone pertanto in (sospetto) contrasto con l'art. 53, comma 1, Cost.

D) Conclusione.

All'esito delle considerazioni svolte, ritiene questo giudice che sia rilevante e non manifestamente infondata, in relazione a tutti o ad alcuni dei diversi parametri invocati, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002, che va pertanto rimessa al giudizio della Corte costituzionale.

Le argomentazioni che precedono valgono - se valgono - anche per i consulenti tecnici di parte e - parzialmente - per gli ausiliari del giudice, anch'essi assoggettati alla dimidiazione dei compensi ex art. 130. In relazione a tali figure, per vero, la questione non sarebbe qui rilevante. Valuterà l'eccellentissima Corte costituzionale, secondo il suo prudente apprezzamento, se — come crede il giudice *a quo* — l'illegittimità costituzionale della norma debba essere non di meno dichiarata per l'intero, o soltanto nella parte in cui si riferisce ai difensori.



P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87,

Sospende il procedimento;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per le ragioni di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 130 del d.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002 in relazione ai seguenti parametri costituzionali:

art. 3 della Costituzione;

articoli 24, in particolare commi 2 e 3, e 111, comma 1, Cost.;

art. 117 cost. in relazione all'art. 6 CEDU;

art. 53, comma 1, Cost.;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone la comunicazione della presente ordinanza al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Roma, addì 16 settembre 2011

Il giudice: CRISAFULLI

12C0022

N. 9

Ordinanza del 21 settembre 2011 emessa dal Tribunale di Roma sul ricorso proposto da Amorelli Giampiero contro Ministero della giustizia e Ministero dell'economia e delle finanze

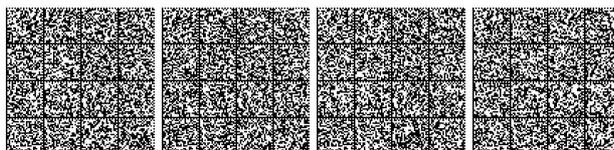
Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della persona ammessa - Riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice, ove si tratti di procedimenti civili - Irragionevole disparità di trattamento fra avvocati (nel processo civile e nel processo penale, nonché all'interno del processo civile) - Irragionevole disparità di trattamento fra parti abbienti e non abbienti, con restrizione per queste ultime dell'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio - Violazione del principio costituzionale di parità delle armi nel processo - Contrasto con le garanzie di effettività della tutela giurisdizionale e di parità delle armi, stabilite dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di obblighi internazionali - Attribuzione all'erario di un'entrata sostanzialmente fiscale (pari alla metà dell'onorario liquidato) svincolata dalla capacità contributiva sia del professionista, sia della controparte eventualmente soccombente condannata alle spese di lite.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, 53, primo comma, 111, comma secondo, 117, primo comma, in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [ratificata e resa esecutiva con legge 5 agosto 1955, n. 848].

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con ricorso depositato in cancelleria in data 23 novembre 2010, Amorelli Giampiero, avvocato, già difensore del cittadino straniero Solomun Abebe, ammesso al patrocinio a spese dello Stato, nel procedimento civile iscritto al n. 11398/06, avente ad oggetto riconoscimento dello *status* di rifugiato, ha proposto opposizione, ex art. 170 d.P.R. n. 115/02, avverso il decreto in data 11 ottobre 2010, comunicato il 9 novembre 2010, con il quale, su sua istanza, il giudice istruttore aveva liquidato in 1.050,00 le sue competenze.



Il ricorso, unitamente al pedissequo decreto di fissazione dell'udienza di comparizione, è stato ritualmente notificato alle controparti del giudizio *a quo*, nonché al Ministero della giustizia ed all'amministrazione finanziaria.

Tra i molteplici motivi di doglianza, il ricorrente ha lamentato l'applicazione dell'art. 130 del citato d.P.R. n. 115/02 e la conseguente riduzione al 50% delle proprie competenze, operata dal giudice istruttore con l'impugnato decreto. In tale contesto, egli ha — sia pur in via subordinata rispetto ad altra argomentazione — sollevato dubbi di legittimità costituzionale della predetta disposizione.

Ritiene questo giudice che la questione sia rilevante e — sia pure per motivi in parte diversi da quelli esposti dal ricorrente — non manifestamente infondata, per le ragioni che seguono.

A. Sul contenuto precettivo dell'art. 130 d.P.R. n. 115/02 e sulla possibilità di una sua interpretazione costituzionalmente orientata.

Preliminarmente, in ossequio ai più recenti — ed ormai consolidati — orientamenti della giurisprudenza costituzionale, è opportuno esaminare la possibilità di dare della disposizione denunciata un'interpretazione costituzionalmente conforme.

L'esame può essere breve. Se mai vi fu, in diritto, quel *clar* in cui, secondo la tradizione, *non fit interpretatio*, ebbero l'art. 130 ne costituisce un eccellente esempio.

La disposizione recita: «Gli importi spettanti al difensore [...] sono ridotti alla metà». A meno, invero, di voler totalmente prescindere dal tenore testuale dell'enunciato normativo, non si vede in qual modo si potrebbe darne un'interpretazione diversa da quella che ne scaturisce a prima lettura: secondo la quale il giudice, nell'atto di quantificare gli onorari del difensore di una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di un procedimento civile, deve, una volta operata la liquidazione entro il limite degli importi medi previsti per lo scaglione di valore di riferimento, dividere il risultato per due ed attribuire al professionista soltanto la metà del compenso liquidato.

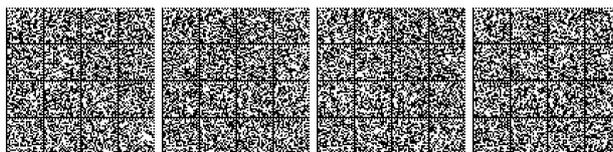
Piuttosto — ma è cosa del tutto diversa — si potrebbe azzardare un'interpretazione del più ampio contesto normativo, nel quale si inserisce l'art. 130, tale da far ritenere irrilevante la questione di legittimità costituzionale per intervenuta abrogazione della disposizione indubbiata: è ciò che propone, in tesi principale, il ricorrente, sostenendo che il comma 2 dell'art. 2 («Disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali») del D.L. 4 luglio 2006 n. 223, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006 n. 248 («Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale»), nel disporre che «il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale», avrebbe tacitamente abrogato l'art. 130 d.P.R. n. 115/02.

Senonché, la tesi non è condivisibile. Il primo comma del citato art. 2 (modificato in sede di conversione), alla lettera *a*), ha abolito l'obbligatorietà delle tariffe professionali fisse o minime, consentendo così alle parti del contratto di prestazione d'opera intellettuale di pattuire compensi inferiori ai minimi, ed il successivo comma *2-bis*, pure introdotto dalla legge di conversione, ha imposto la forma scritta per la validità dei patti in deroga alle tariffe forensi. In questo contesto, risulta evidente che la *ratio* della disposizione, poc'anzi riferita, che impone al giudice di liquidare le spese di giudizio ed i compensi professionali degli avvocati in base alla tariffa approvata, ha il solo scopo di chiarire che la liberalizzazione risultante dagli altri due commi è circoscritta ai rapporti di natura contrattuale tra professionista e cliente e non si estende alle ipotesi di liquidazione per provvedimento dell'autorità. Tale conclusione appare confermata dalla circostanza che la norma in questione non si riferisce soltanto al gratuito patrocinio, ma ad ogni ipotesi di liquidazione giudiziale delle spese di lite (tipicamente, quella compiuta a carico del soccombente nella sentenza che conclude il giudizio di merito), indipendentemente dall'applicabilità o meno dell'art. 130 d.P.R. n. 115/02: il che conferma l'esclusione di quel nesso logico tra le due disposizioni che giustificerebbe la conclusione dell'abrogazione tacita dell'una ad opera dell'altra. D'altro canto, la locuzione «sulla base della tariffa» non vale ad escludere l'operatività di ulteriori criteri di calcolo, prescritti da altre disposizioni di legge, che modifichino il risultato ottenuto dalla sommatoria degli importi relativi alle voci tabellari, individuati secondo lo scaglione di valore applicabile. In altri termini, è compiuta «sulla base della tariffa» anche quella liquidazione il cui risultato risenta anche dell'applicazione di una diversa disposizione di legge destinata, appunto, a modificarlo.

Viene così a mancare quell'antinomia, tra l'art. 130 d.P.R. n. 115/02 e l'art. 2 D.L. 223/06 (come modificato in sede di conversione), che costituisce il presupposto dell'abrogazione tacita del primo ad opera del secondo.

B. Sulla rilevanza e la legittimazione del giudice *a quo*.

Così confermata la perdurante vigenza dell'art. 130 d.P.R. n. 115/02, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale risulta palese.



Il giudice dell'opposizione è chiamato a sindacare un provvedimento (il decreto di liquidazione) con il quale è stata già fatta applicazione della disposizione denunciata e ad emettere, a conclusione del procedimento, ordinanza non appellabile, ma impugnabile per cassazione ex art. 111 Cost., avente efficacia di titolo esecutivo per il pagamento delle somme liquidate (art. 29 L. n. 794 del 1942). In caso di conferma del decreto, egli dovrà quindi avallare tale applicazione; mentre in caso di accoglimento del ricorso, nel procedere ad una nuova liquidazione, dovrà a sua volta dividere a metà il risultato ed attribuire al professionista il 50% della somma liquidata.

L'eventuale declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 130, invece, comporterebbe l'automatico annullamento del decreto che ne abbia fatto applicazione e l'attribuzione per intero della somma ulteriormente (ri)liquidata al professionista, ed inciderebbe così, in maniera evidente, sull'esito del giudizio.

C. Sulla non manifesta infondatezza.

L'art. 130 d.P.R. n. 115/02 solleva dubbi non manifestamente infondati di legittimità costituzionale in relazione a quattro parametri: Part. 3 Cost., sotto più profili; gli artt. 24, in particolare commi 2 e 3, e 111, comma 1, Cost.; l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 6, comma 1, CEDU; l'art. 53, comma 1, Cost.

C.1. Sul sospetto di violazione dell'art. 3 Cost.

La disposizione denunciata appare in contrasto con Part. 3 sia sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento (tra avvocati e tra parti), sia sotto il profilo della violazione del canone di ragionevolezza.

C.1.A. Disparità di trattamento tra avvocati.

C.1.A.i. Tra processo civile e processo penale.

Con ordinanza n. 350 del 2005, la Corte costituzionale ebbe a dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 per contrasto, *inter alia*, con l'art. 3 cost. La decisione fu poi ribadita con ordinanza n. 201 del 2006. Il *tertium comparationis* allora invocato dai giudici *a quibus* era il processo penale, sostenendosi da parte dei rimettenti che sarebbe stata ingiustificata la disparità di trattamento, quanto alla misura dei compensi, tra difensori che prestano la loro attività a favore di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale ed in quello civile.

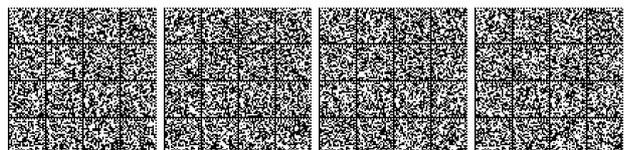
La Corte ha rigettato le questioni richiamando la propria giurisprudenza in tema di incommensurabilità tra i due modelli processuali, penale e civile (vengono citate, *ex pluribus*, le ordinanze n. 317/04, n. 500/02 e n. 429/98). Inoltre, la Corte ha ritenuto giustificata la differenza di trattamento «nella diversità delle situazioni comparate (da una parte gli interessi civili, dall'altra le situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio dell'azione penale)», citando, al riguardo, la sentenza n. 165 del 1993.

La decisione merita, ad avviso di questo giudice, di essere rimeditata; e perciò la questione viene qui riproposta, in primo luogo, negli identici termini. Senza tediare la Corte con argomentazioni inevitabilmente ripetitive, ci si può limitare ad osservare brevemente che:

nel ragionamento della Corte i due elementi teste richiamati (l'incomparabilità dei modelli processuali e la diversità di situazioni tutelate) sembrano avvinti da un nesso logico-argomentativo, nel senso che il secondo si presenta come uno specifico aspetto, o una specifica manifestazione, del primo: i due modelli processuali non sarebbero comparabili (anche) perché le situazioni tutelate che entrano in giuoco nell'uno e nell'altro sono a loro volta diverse (ed incomparabili);

oggetto del processo civile, tuttavia, possono essere — e spesso sono, come nel caso di specie — diritti fondamentali della persona, anche costituzionalmente tutelati, di non minore importanza e dignità degli interessi che entrano in giuoco nel processo penale (e dello stesso diritto garantito dall'art. 13 Cost.); mentre, per converso, il processo penale non necessariamente ha ad oggetto fatti che possano comportare, per l'imputato, una privazione, o anche soltanto una limitazione, della libertà personale, o comunque, per l'imputato stesso o per il soggetto passivo, conseguenze di gravità superiore a quelle di una causa civile in materia (ad esempio) di diritti della personalità, di diritto di famiglia, di diritto d'asilo, ecc.; la distanza tra i due modelli processuali — almeno per quanto attiene all'importanza ed al rilievo costituzionale dei rispettivi oggetti — è quindi, forse, meno ampia di quanto la Corte non abbia ritenuto con le citate ordinanze, e non tale da giustificare una differenza — peraltro consistente — tra gli emolumenti spettanti all'avvocato in penale ed in civile;

d'altro canto, anche a voler ammettere che le situazioni soggettive tutelate, rispettivamente, nel processo penale ed in quello civile siano — sempre e sistematicamente — incommensurabili, ciò riguarderebbe soltanto le parti e i loro contrapposti diritti ed interessi, non certo i loro difensori ed il (distinto e diverso) diritto che essi maturano a veder adeguatamente remunerate le loro prestazioni; diritto che, a sua volta, è funzione della quantità e qualità delle stesse, più che delle situazioni soggettive degli assistiti.



Permane quindi, pur dopo le citate ordinanze di codesta eccellentissima Corte, un non manifestamente infondato dubbio di legittimità costituzionale in relazione all'art. 3 Cost., sotto questo primo aspetto.

C.1.A.i.i. Nel processo civile.

Vi è poi un secondo aspetto di irragionevolezza e/o di violazione del principio di eguaglianza, che si svolge interamente all'interno del processo civile.

I compensi (onorari e diritti) dovuti agli avvocati sono funzione delle prestazioni lavorative autonome dagli stessi rese. La loro quantificazione (operata, per le voci a tariffa fissa, già in sede normativa, e, per quelle a tariffa variabile, in sede giudiziale), per disposto normativo e, prima ancora, per ragioni logiche, dipende (lo si è già accennato poc'anzi) da fattori inerenti, oltre che all'oggetto (valore della controversia e sua importanza per la parte), alla natura ed al contenuto di tali prestazioni: complessità delle questioni trattate (e conseguente difficoltà dell'opera), quantità dell'attività prestata (e, quindi, del correlativo dispendio di tempo e di energie), utilità delle singole prestazioni e loro qualità intrinseca, risultati ottenuti. Nessuno di questi fattori di valutazione può in alcun modo risentire della circostanza che a pagare il compenso sia, direttamente e di tasca propria, il diretto interessato, o, in sua vece, un terzo (l'erario) che si accolla (peraltro, nella specie, non per spirito di liberalità, ma in adempimento di un dovere di solidarietà sociale che costituisce uno dei compiti essenziali dello stato democratico costituzionale) l'onere economico della difesa in giudizio.

Non sembra che vi sia, quindi, alcuna ragionevole giustificazione, né per l'oggettivo svilimento (in termini assoluti) del valore delle prestazioni dell'avvocato, quando il cliente sia ammesso al patrocinio a spese dello Stato (violazione del canone di ragionevolezza), né per la devalorizzazione (in termini relativi) di identiche prestazioni rispetto a quelle rese dal collega difensore di una parte (in ipotesi, anche l'avversario nello stesso processo) non ammessa a tale beneficio (violazione del principio di eguaglianza).

Di qui, un non manifestamente infondato sospetto di violazione dell'art. 3 Cost., anche sotto il diverso profilo dell'irragionevole disparità di trattamento tra avvocati all'interno del processo civile (e addirittura, come meglio si dirà oltre, dello stesso processo).

C.1.B. Disparità di trattamento tra parti.

L'irragionevole ed ingiustificata svalutazione, quantitativamente assai rilevante (tanto più se si tiene conto del notevole ritardo con cui, in pratica, vengono corrisposti agli avvocati gli onorari del patrocinio a spese dello Stato), delle prestazioni professionali del difensore, risultante dall'applicazione dell'art. 130 d.P.R. n. 115/02, inevitabilmente costituisce un disincentivo, per i professionisti, all'assunzione dell'ufficio di difensore dei non abbienti.

Con ciò, non si vuoi minimamente ascrivere alla categoria forense una particolare propensione alla venalità, né sottovalutare l'impegno di elevato valore morale e sociale che, in tanti casi, gli avvocati profondono nell'esercizio della professione. Anzi, preme sottolineare come, spesso, proprio i professionisti che assistono i non abbienti, in particolare nelle controversie civili di più alto profilo umano (in materia, ad esempio, di *status* di rifugiato) siano presumibilmente mossi da motivazioni di natura etica, solidaristica, ideologica, e comunque non meramente lucrativa.

Non di meno, l'attività di avvocato è pur sempre un lavoro, con il quale il professionista si procura le risorse per far fronte alle esigenze vitali sue e, almeno in parte, della sua famiglia. È quindi del tutto logico, e per nulla riduttivo della dignità della categoria, che la prospettiva di remuneratività di un incarico entri nel novero dei fattori che determineranno il professionista ad accettarlo oppure no. Ne consegue che, secondo una proiezione statistica agevole, basta sulla comune esperienza dell'*id quod plerumque accidit*, il parterre degli avvocati tra i quali, in concreto, il non abbiente potrà scegliere il suo difensore, sarà numericamente più ristretto di quello che si offre alla scelta di chi, invece, può permettersi di retribuire direttamente l'avvocato (basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, che gli iscritti nello speciale elenco degli avvocati patrocinatori a spese dello Stato dell'Ordine di Roma, e con studio nella città di Roma, risultano essere 5.193: un numero ragguardevole, ma pur sempre meno di un quarto del totale degli iscritti del distretto, con studio in Roma, che sono 22.669). Ora, questo potrà, in parte, dipendere da fattori che non dipendono dall'applicazione dell'art. 130 del d.P.R. n. 115/02; resta vero, però, che questa disposizione, peggiorando notevolmente, sul piano quantitativo, le prospettive retributive dell'avvocato che esercita in materia civile, aggrava in misura significativa la già scarsa appetibilità degli incarichi di patrocinio a spese dello Stato.

Ne discende che il non abbiente si trova a dover scegliere il proprio difensore in condizioni deteriori rispetto alla generalità dei "*justiciables*" e tale differenza non sembra trovare alcuna plausibile ragione giustificatrice: anzi, concreta precisamente uno dei casi (le condizioni economiche), espressamente elencati dalla Costituzione, in cui la discriminazione è specificamente ipotizzata e vietata e, pertanto, "sospetta" a priori d'illiceità.



Né si dica che le differenze di disponibilità economiche sono una realtà deplorabile ma ineliminabile che produce, inevitabilmente, talune conseguenze negative o limitative anche sul concreto esercizio dei diritti: ciò è perfettamente vero, ma, nel caso di specie, il diverso grado di godimento di un diritto fondamentale (quello garantito dall'art. 24 cost. e dall'art. 6 CEDU, sul quale si tornerà tra breve) non è conseguenza diretta e, per dir così, "naturale" della differenza di condizioni economiche tra gli individui (come sarebbe se l'avvocato della parte ammessa al beneficio fosse pagato secondo tariffa, allorché un altro, nella libera contrattazione con un cliente danaroso, potrebbe spuntare onorari assai più elevati), bensì frutto di una scelta discrezionale (anzi, arbitraria, perché priva di razionale giustificazione e contraria al canone di ragionevolezza) del legislatore. Insomma, in questo caso, la Repubblica non soltanto non ha assolto al compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico [...]» che limitano «di fatto [...] l'eguaglianza dei cittadini», ma anzi si è adoperata, per mezzo dei propri organi legislativi, per drizzare un siffatto ostacolo, colà dove non esisteva e dove non aveva ragione di esistere, al pieno esercizio, da parte di tutti, in condizioni di parità, del diritto costituzionalmente garantito di agire e di difendersi in giudizio (e fors'anche, di riflesso, all'esercizio di quei diritti, anch'essi, a volte, fondamentali, che il giudizio stesso avrebbe dovuto assicurare).

C.2. Sul sospetto di violazione dell'eguaglianza nel processo (parità delle armi), in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., nonché con l'art. 117 cost. in relazione all'art. 6 CEDU.

La rilevata disparità di trattamento, sotto il profilo delle possibilità di scelta del difensore, tra soggetti che, rispettivamente, possono o non possono permettersi di retribuirlo personalmente, assume un più concreto e pregnante risalto ove si consideri che essa si manifesta non soltanto in astratto, tra un qualsiasi "non abbiente" ed un qualsiasi altro individuo, ma anche in concreto, tra la parte A e la parte B, tra l'attore ed il convenuto, nel medesimo processo. Così riguardata, la (generica) disparità di trattamento descritta poc'anzi in relazione all'art. 3 cost. acquista i contorni (assai più specifici e concreti) di una differenza di posizioni di forza all'interno del procedimento che si va svolgendo davanti al giudice.

Siffatta differenza, frutto — giova ribadire — non già di un'inevitabile situazione di fatto, bensì di una scelta del legislatore, non giustificata da ragioni apprezzabili sul piano della ragionevolezza, solleva un dubbio non manifestamente infondato di compatibilità con l'esigenza di assicurare la parità delle armi tra le parti del giudizio (oggi espressamente consacrata dal testo dell'art. 111, comma 2, Cost., come modificato dall'art. 1 L. cost. n. 1 del 23 novembre 1999, e che sarebbe forse possibile, invero, considerare quale specificazione del più generale principio di eguaglianza — che è concetto essenzialmente relazionale — calato in quella particolare relazione tra individui che è il rapporto processuale). Esigenza che, a sua volta, è funzionale all'attuazione del «giusto ["equo"] processo», espressamente menzionato, oggi, dal testo vigente dell'art. 111 Cost., ma già in passato implicitamente sottinteso nell'art. 24.

Sotto altro profilo, poi, ma per ragioni del tutto analoghe, le paventate conseguenze discriminatorie dell'applicazione dell'art. 130 d.P.R. n. 115/02 confliggono con l'effettività del "diritto di accesso al tribunale" e della "parità delle armi", pure garantiti, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, dall'art. 6, comma 1, CEDU. E, per tale via, si pongono in sospetto contrasto con l'art. 117, primo comma, cost. (cf. Corte cost., sentt. nn. 348 e 349 del 2007).

Secondo i principi affermati dalla Corte europea, è facoltà degli Stati contraenti regolamentare — e, quindi, anche limitare -- l'esercizio dei diritti garantiti dalla Convenzione, mediante le disposizioni dei rispettivi ordinamenti interni. Ciò vale, in particolare, per quei diritti (come quelli di cui all'art. 6) che per loro natura richiedono di essere disciplinati dalla legge. Tuttavia, il margine di apprezzamento nazionale — di per sé, comunque, non illimitato, e soggetto, nel suo concreto esercizio, al controllo ultimo del giudice europeo — deve esercitarsi nel rispetto dei tre canoni fondamentali della «base legale», dello «scopo legittimo» e della «necessità in una società democratica».

Se non può esservi dubbio alcuno, nella specie, sull'esistenza della «base legale» (costituita, appunto, dalla disposizione qui indubbiata), più problematico appare il rispetto delle altre due condizioni.

Per quanto riguarda, infatti, lo «scopo legittimo», le considerazioni già svolte inducono a dubitare della sua esistenza. Quale dovrebbe essere, invero, il fine legittimo perseguito dal legislatore nazionale, nel dimezzare i compensi (e, quindi, il valore intrinseco, in quanto rappresentato, anche simbolicamente, dalla contropartita monetaria) di prestazioni professionali rese dal difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, in tutto e per tutto identiche (almeno in linea teorica) a quelle svolte dal professionista retribuito dal cliente? In realtà, l'unico scopo perseguito dal legislatore sembra essere quello di realizzare un risparmio (ed anzi, come si vedrà, persino un guadagno) a beneficio dell'erario. Ma la Corte di Strasburgo ha più volte chiarito che le preoccupazioni di carattere economico-finanziario dello Stato non bastano, da sole, a giustificare il sacrificio di diritti garantiti dalla Convenzione e non integrano quindi, di per sé, il requisito dello scopo legittimo.



Peraltro, le modalità di realizzazione di questo scopo sono comunque tali da escludere la sussistenza di un «giusto equilibrio» tra il peso imposto ai privati (parte e suo difensore) e le esigenze di carattere generale al cui soddisfacimento la norma sarebbe preordinata. E ciò, non soltanto per la rilevante sproporzione quantitativa esistente tra prestazioni (identiche a quelle richieste e fornite dall'avvocato retribuito dal cliente) e compensi, ma anche perché, alquanto paradossalmente, la riduzione del cinquanta per cento delle competenze liquidate al difensore opera — come meglio si dirà nel prossimo capitolo — anche nell'ipotesi di condanna della controparte soccombente al rimborso delle spese di lite: e quindi in una situazione in cui non vi sarebbe alcun depauperamento delle casse dello Stato, creditore (ex art. 133 d.P.R. n. 115/02) del soccombente per il rimborso di quanto liquidato dal giudice e corrisposto all'avvocato della parte ammessa, risultata vincitrice. Appare quindi insostenibile l'esistenza di quella «necessità in una società democratica» che, nel linguaggio della Convenzione, traduce il canone della proporzionalità e della ragionevolezza, come limiti all'esercizio del potere discrezionale (o margine di apprezzamento) dello Stato.

Prima di concludere su questo punto, è opportuno rammentare che la citata ordinanza n. 350/05, pronunciando anche sulla censura allora fondata sull'art. 24 Cost., ha precisato «che la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la garanzia costituzionale del diritto di difesa non esclude, quanto alle sue modalità, la competenza del legislatore a darvi attuazione sulla base di scelte discrezionali non irragionevoli». Il principio, affermato — anche nei precedenti citati dall'ordinanza — in relazione all'art. 24 Cost., potrebbe essere ugualmente invocato in relazione all'art. 6 CEDU, ai fini dell'applicazione dell'art. 117 cost. Senonché, per l'appunto, è proprio il rispetto del canone della ragionevolezza, a sua volta sostanzialmente coincidente con quello della proporzionalità utilizzato dalla Corte europea, che appare, nella fattispecie, carente: l'effetto (ed anzi: lo scopo stesso) dell'art. 130 del d.P.R. n. 115/02 non ha nulla a che vedere con le scelte discrezionali del legislatore nell'attuazione del diritto di difesa, ma incide, per così dire *ab externo*, su di esso in funzione di considerazioni e finalità di natura economico-finanziaria del tutto estranee alla disciplina del processo ed alle modalità concrete di esercizio del diritto di difesa.

Peraltro, l'estensione della discrezionalità legislativa nell'attuazione dell'art. 24 cost. andrebbe rimodulata tenendo conto del completamento e della specificazione dei diritti ivi sinteticamente inclusi e sottintesi, a seguito della modifica dell'art. 111. Il quale — se, come ormai la giurisprudenza e la migliore dottrina ammettono, non è un'inutile ripetizione di ciò che era già implicito nell'art. 24 — definisce confini più precisi all'attività del legislatore ordinario individuando quei settori del più ampio e generico diritto di difesa (o diritto al processo) che non possono essere oggetto di interventi limitativi.

E uno di questi è, appunto, il diritto alla “parità delle armi”.

C.3. Sul sospetto di violazione dell'art. 53 Cost.

Infine, l'art. 130 d.P.R. n. 115/02 solleva interrogativi non manifestamente infondati in relazione all'art. 53 Cost.

L'attività professionale prestata in giudizio dall'avvocato va a vantaggio, bensì, dell'assistito, in modo diretto, ma pure della collettività e per essa dello Stato, in quanto realizza il duplice fine della legittima celebrazione del giudizio in contraddittorio e dell'assolvimento del dovere solidaristico di garanzia dei diritti fondamentali ai non abbienti. L'utilità economica di tale attività è rappresentata, in termini monetari, dalla somma liquidata dal giudice, e corrisponde necessariamente all'intero ammontare di tale somma, posto che il giudice l'ha determinata sulla base di tariffe legalmente approvate che, per definizione, traducono la valutazione economica (fissa o variabile tra un minimo ed un massimo) di ogni singola prestazione, effettuata in via preventiva e generale dal legislatore.

Ne consegue che, in linea di principio, l'avvocato, avendo fornito la propria prestazione, è creditore della controprestazione nella misura (integrale) liquidata dal giudice. Di tale somma egli non riceve, però, che il 50%, per effetto dell'applicazione dell'art. 130 d.P.R. n. 115/02. E tale quota rappresenta la base imponibile sulla quale viene (se del caso) immediatamente applicata la ritenuta d'acconto, e che va ad aggiungersi alle altre entrate del professionista per concorrere a costituire, con esse, il reddito imponibile complessivo sul quale verrà poi calcolata l'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'altra metà della somma originariamente liquidata, però, resta invece nella disponibilità dell'erario e realizza, a favore di esso, un'utilità economica, in termini di risparmio di spesa, equivalente a quella che si verificherebbe se l'avvocato, avendo ricevuto l'intera somma, fosse poi tenuto a riversarne il 50% (in aggiunta all'imposta normalmente calcolata sull'insieme dei suoi redditi) alle casse dello Stato. In altre parole, sugli emolumenti relativi alla difesa di un soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato in materia civile, il professionista versa — materialmente — l'imposta ordinaria sul reddito calcolata, secondo la percentuale applicabile, sulla quota (50%) di onorari che effettivamente percepisce, ed in più “versa” (virtualmente) all'erario l'intero ammontare della restante quota (l'altro 50% dell'onorario, liquidato ma non percepito) del controvalore monetario che rappresenta l'utilità economica della propria prestazione professionale.



Siffatta attribuzione patrimoniale a favore dell'erario, con depauperamento del cittadino, ancorché realizzata mediante una mera operazione contabile e prevista da una legge speciale non "tributaria" in senso stretto, è del tutto assimilabile — se non altro *quoad effectum* — ad un'entrata fiscale.

Ciò risulta ancor più evidente nell'ipotesi in cui la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato sia risultata vittoriosa in giudizio. In tal caso, infatti, il giudice, nel liquidare, ex art. 91 C.P.C., le spese di lite a carico della controparte, e nel condannare il soccombente a corrispondere la somma liquidata alle casse dello Stato, non potrebbe che determinarne l'ammontare applicando integralmente, senza alcuna dimidiazione, gli importi previsti dalla tariffa forense per le attività compiute dal difensore (sarebbe invero quanto meno problematico, per non dire impossibile, applicare la norma speciale di cui all'art. 130 d.P.R. n. 115/02 alla liquidazione delle spese a carico del soccombente, e quindi al di fuori dell'ambito di operatività suo proprio). Con la conseguenza che l'erario incasserà dal soccombente l'intera somma liquidata dal giudice, ex art. 91 C.P.C., ma pagherà all'avvocato, come corrispettivo per le prestazioni effettuate, soltanto la metà di quanto il soccombente sarà stato condannato a versare, trattenendo il restante 50% delle somme ricevute, che costituiscono quindi una vera e propria entrata fiscale.

L'attribuzione patrimoniale che in ogni caso così si realizza a favore dello Stato, la quale va ad aggiungersi all'imposta che dovrà essere calcolata, in base alle aliquote di legge, sulla somma effettivamente percepita dall'avvocato ed entrata a far parte del suo reddito imponibile, prescinde del tutto da qualsiasi considerazione, anche astratta o meramente presuntiva, della capacità contributiva tanto del professionista quanto - eventualmente - della controparte soccombente condannata alle spese di lite, e si pone pertanto in (sospetto) contrasto con l'art. 53, comma 1 Cost.

D) Conclusione.

All'esito delle considerazioni svolte, ritiene questo giudice che sia rilevante e non manifestamente infondata, in relazione a tutti o ad alcuni dei diversi parametri invocati, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002, che va pertanto rimessa al giudizio della Corte costituzionale.

Le argomentazioni che precedono valgono — se valgono — anche per i consulenti tecnici di parte e — parzialmente — per gli ausiliari del giudice, anch'essi assoggettati alla dimidiazione dei compensi ex art. 130. In relazione a tali figure, per vero, la questione non sarebbe qui rilevante. Valuterà l'eccellentissima Corte costituzionale, secondo il suo prudente apprezzamento, se — come crede il giudice *a quo* — costituzionale della norma debba essere non di meno dichiarata per l'intero, o soltanto nella parte in cui si riferisce ai difensori.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 L. cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87,

Sospende il procedimento;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per le ragioni di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 130 del d.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002 in relazione ai seguenti parametri costituzionali:

art. 3 della Costituzione;

artt. 24, in particolare commi 2 e 3, e III, comma 1, Cost.;

art. 117 cost. in relazione all'art. 6 CEDU;

art. 53, comma 1, Cost.;

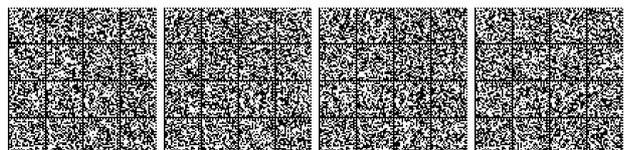
Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri;

Dispone la comunicazione della presente ordinanza al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Roma, 16 settembre 2011

Il Giudice: CRISAFULLI



n. 10

Ordinanza del 15 novembre 2011 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da INPS contro Lorenzon Guido Luciano

Previdenza - Contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale - Previsione, con norma autoqualificata interpretativa, della determinazione della retribuzione pensionabile relativa al periodo di lavoro svolto all'estero moltiplicando per cento l'importo dei contributi e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva in vigore nel periodo cui si riferiscono i contributi stessi - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU, per l'interferenza, non giustificata da motivi imperativi di interesse generale, sull'attività giurisdizionale con riferimento ai giudizi in corso al momento di entrata in vigore della normativa censurata, instaurati dai soggetti svantaggiati dalla stessa rispetto alla normativa precedente.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 777.
- Costituzione art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 22178-2007 proposto da: I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via della Frezza n. 17, presso l'Avvocatura Centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Riccio Alessandro, Valente Nicola, Preden Sergio, giusta delega in atti - ricorrente;

Contro Lorenzon Guido Luciano, elettivamente domiciliato in Roma, via Pisistrato 11, presso lo studio dell'avvocato Romoli Gianni, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Romano Francesco, giusta delega in atti - contro ricorrente;

Avverso la sentenza n. 15/2007 della Corte d'appello di Trento, depositata il 18 maggio 2007 R.G.N. 1/07;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 27 aprile 2011 dal Consigliere Dott. Irene Tricomi;

Udito l'Avvocato Pulli Clementina per delega Riccio Alessandro;

Udito l'Avvocato Romoli Gianni;

Udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Umberto Apice che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

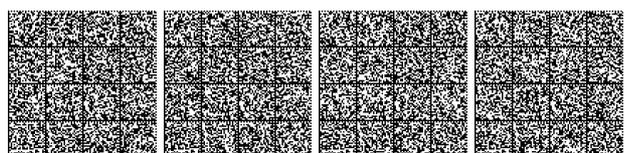
FATTO

1. Con ricorso depositato il 12 maggio 2006 Guido Luciano Lorenzon conveniva l'INPS davanti al Tribunale di Trento, in funzione di giudice del lavoro. Il ricorrente, che aveva prestato lavoro dipendente in Svizzera, ottenendo il trasferimento all'INPS dei contributi ivi accreditati, era titolare di pensione VO n. 10045844, con decorrenza dall'aprile 1990. Tale pensione era stata calcolata, con il sistema retributivo, all'esito del trasferimento all'INPS dei suddetti contributi. La retribuzione di riferimento a tale fine era stata determinata con riguardo all'entità delle aliquote contributive svizzere, più bassa di quella italiane.

Il Lorenzon chiedeva la riliquidazione del proprio trattamento pensionistico, tenendo conto di quanto effettivamente percepito, nel periodo lavorato in Svizzera, e non di quanto figurativamente ricostruito dall'INPS, sulla base della maggiore aliquota contributiva italiana.

2. Si costituiva l'INPS chiedendo il rigetto del ricorso.

3. Il Tribunale di Trento, con sentenza n. 153/2006 del 27 ottobre 2006, accoglieva la domanda, affermando che in caso di trasferimento in Italia dei contributi accreditati in Svizzera, nella determinazione del trattamento pensionistico in base al metodo cosiddetto retributivo occorre fare riferimento alla retribuzione effettivamente percepita in Svizzera. Pertanto, condannava l'INPS a riliquidare il trattamento di pensione in questione, maggiorati i ratei, nel frattempo maturati, degli interessi legali fino al saldo e del maggior danno da svalutazione, liquidato sulla base della differenza tra la variazione percentuale degli indici ISTAT, intervenuta dal 121° giorno successivo a quello di maturazione del diritto fino ad oggi, ed il saggio legale degli interessi.



4. L'INPS impugnava la suddetta sentenza dinanzi alla Corte d'Appello di Trento, che rigettava il ricorso con la sentenza n. 15 dell'8 marzo - 18 maggio 2007. In particolare, il giudice di appello, riteneva applicabile l'art. 1 dell'Accordo aggiuntivo alla Convenzione tra l'Italia e la Svizzera relativa alla sicurezza sociale del 14 dicembre 1962, concluso a Berna il 4 luglio 1969 (in quanto successivo al d.P.R. 488 del 1968, art. 5, che aveva sancito il passaggio dal sistema contributivo a quello retributivo) e ratificato con legge 18 maggio 1973, n. 283, ed attribuiva all'art. 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, carattere innovativo del quadro normativo, con la conseguenza che lo stesso non poteva applicarsi che dalla data della sua entrata in vigore.

5. Ricorre l'INPS, nei confronti del Lorenzon, per la cassazione della suddetta sentenza. L'INPS prospetta quale primo motivo di impugnazione la violazione dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c. Deduce, quindi, in subordine, una duplice violazione dell'art. 112 c.p.c., in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c. Ad avviso del ricorrente, erroneamente la Corte d'Appello non ha riconosciuto carattere interpretativo alla suddetta disposizione, non dando corso all'applicazione nella fattispecie in esame, attribuendo, invece, alla stessa carattere innovativo, *ex nunc*. L'INPS chiede, quindi se la disposizione di cui all'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 abbia efficacia retroattiva e si applichi ad una pensione che decorre da data anteriore al 1° gennaio 2007 che non sia stata liquidata sulla scorta di criteri più favorevoli rispetto a quelli contemplati dal legislatore nella citata disposizione.

6. Resiste con controricorso Lorenzon Guido Luciano, chiedendo il rigetto del ricorso e in subordine la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, in relazione agli artt. 3 e 38 Cost., con la conseguente sospensione del giudizio.

7. In prossimità dell'udienza il Lorenzon ha depositato memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c., con la quale, dato atto che nelle more del giudizio è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 172 del 2008, che ha ritenuto la natura interpretativa del suddetto art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, rigettando la relativa questione di legittimità costituzionale. Anche l'INPS ha depositato memoria, con la quale insisteva nelle conclusioni già rassegnate.

DIRITTO

1. Il ricorrente nel giudizio *a quo* ha svolto attività di lavoro dipendente in Svizzera, maturando un periodo di contribuzione previdenziale di cui ha chiesto il trasferimento dalla assicurazione sociale elvetica a quella italiana.

Nella presente controversia questa Corte è chiamata, in primo luogo, a pronunciarsi sulla applicazione alla fattispecie in esame dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, in ragione del primo e principale motivo di impugnazione articolato dall'INPS.

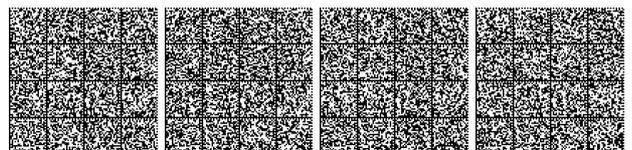
2. La citata norma prevede «l'articolo 5, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che, in caso di trasferimento presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana dei contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale, la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto nei Paesi esteri è determinata moltiplicando l'importo dei contributi trasferiti per cento e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva per invalidità, vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono. Sono fatti salvi i trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla data di entrata in vigore della presente legge».

Il suddetto art. 5, secondo comma, a sua volta, stabilisce «per retribuzione annua pensionabile si intende la terza parte della somma delle retribuzioni determinate ai sensi dell'articolo 27 e seguenti del testo unico delle norme sugli assegni familiari, estese all'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dell'articolo 17 della legge 4 aprile 1952, n. 218 risultanti dalle ultime 156 settimane coperte da contribuzione effettiva in costanza di lavoro o figurativa antecedenti la data di decorrenza della pensione. A tal fine, con decreti del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro per il tesoro, sentito il consiglio di amministrazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale entro il 31 dicembre, 1968, sarà stabilito un nuovo sistema di versamento dei contributi dovuti all'assicurazione generale predetta, che consenta la rilevazione diretta della retribuzione assoggettata a contributo».

Le modifiche sulle regole del computo della retribuzione pensionabile, introdotte da successive disposizioni di legge, non rilevano ai fini del presente esame.

3. In ordine alla richiamata norma della legge finanziaria, la Corte d'Appello di Trento ha affermato che «l'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, ha introdotto elementi di novità quali l'esplicazione di un criterio di calcolo che è diverso da quello espresso dalle leggi in vigore e richiamato espressamente dal suddetto art. 5 del d.P.R. del 1968, n. 488, come si evince dal raffronto testuale delle disposizioni. La norma interpretativa ha, pertanto, contenuto innovativo e non può pertanto che applicarsi dalla data della sua entrata in vigore».

Su tale statuizione del giudice di secondo grado s'incentra, come si è sopra esposto, il primo motivo di impugnazione prospettato dall'INPS in riferimento all'art. 360, n. 3, c.p.c.



4. Occorre rilevare che la questione delle cosiddette «pensioni svizzere», presenta un articolato quadro normativo e giurisprudenziale, sviluppatosi nel tempo, nella pendenza del presente giudizio, in ordine al quale è opportuno procedere ad un breve riepilogo.

4.1. L'art. 1 dell'Accordo aggiuntivo alla Convenzione tra l'Italia e la Svizzera relativa alla sicurezza sociale del 14 dicembre 1962, Accordo concluso a Roma il 4 luglio 1969, cui è stata data esecuzione con la legge di ratifica 18 maggio 1973 n. 283, che trova applicazione nel caso di specie, recita al primo comma «i cittadini italiani hanno la facoltà, in deroga alle disposizioni dell'art. 7 della Convenzione, di chiedere, al verificarsi dell'evento assicurato in caso di vecchiaia secondo la legislazione italiana, il trasferimento alle assicurazioni sociali italiane dei contributi versati da loro stessi e dai loro datori di lavoro all'assicurazione sociale svizzera ove non abbiano ancora beneficiato di alcuna prestazione dell'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità svizzera, a condizione che essi abbiano lasciato la Svizzera per stabilirsi definitivamente in Italia (...)». Il secondo comma regola la connessa perdita di ogni diritto nei confronti dell'assicurazione svizzera e il terzo comma disciplina l'utilizzazione in Italia dei contributi, prevedendo: «le assicurazioni sociali italiane utilizzano a favore dell'assicurato o dei suoi superstiti i contributi trasferiti al fine far loro conseguire i vantaggi derivanti dalla legislazione italiana, citata dall'art. 1 della Convenzione, secondo le disposizioni particolari emanate dalle autorità italiane. Se in base alle disposizioni della legislazione italiana non derivi all'assicurato o ai suoi superstiti, dal trasferimento dei contributi, alcun vantaggio nel regime delle pensioni, le assicurazioni sociali italiane rimborsano agli interessati i contributi trasferiti».

Al momento della stipulazione del suddetto Accordo aggiuntivo del 1969 era già stata introdotta in Italia la cosiddetta pensione retributiva (art. 5 del citato d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488).

In base all'art. 10 del secondo Accordo aggiuntivo alla medesima convenzione del 1962, firmato a Berna il 2 aprile 1980 e ratificato con legge 7 ottobre 1981, n. 668, la normativa sul trasferimento dei contributi è stata applicata ai fini del conseguimento della pensione di anzianità.

4.2. In presenza del richiamato quadro normativo, questa Corte, con la sentenza n. 4623 del 2004 (v. anche Cass., Sezione lavoro, sentenze n. 20731 del 2004 e n. 7455 del 2005), nel rigettare il ricorso statuiva che «la circostanza che siano state applicate aliquote contributive diverse e più basse di quelle vigenti in Italia non può indurre a introdurre una corrispondente riduzione anche della retribuzione di riferimento, perché un tale procedimento, non previsto dalla legge, comporterebbe un'arbitraria modificazione dei criteri di determinazione della pensione. Del resto l'entità delle aliquote contributive non sono un elemento rilevante ai fini della determinazione della pensione in base alla retribuzione percepita nell'ultimo periodo lavorativo, potendo le aliquote variare per legge nel corso del tempo, oppure essere determinati in misura diversa a seconda delle varie categorie produttive o di lavoratori o in presenza di situazioni particolari».

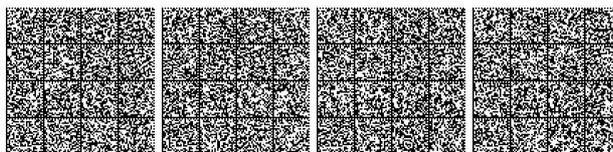
4.3. Successivamente, interveniva l'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, sopra citato, che prevedeva che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, doveva essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo, così introducendo, nell'ordinamento, una interpretazione della disciplina applicabile, di senso non favorevole rispetto alle posizioni degli assicurati.

4.4. La Corte di cassazione con ordinanza n. 5048 del 5 marzo 2007 sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 35, quarto comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

4.5. La Corte costituzionale con la sentenza n. 172 del 2008 — che ha esaminato, tra l'altro, censure analoghe a quelle prospettate dal resistente Lorenzon nel controricorso, e che, dunque, non possono essere riproposte — nel dichiarare non fondata la relativa questione di costituzionalità ha affermato che tale disposizione ha reso esplicito un precetto già contenuto nelle disposizioni oggetto dell'interpretazione autentica.

La norma censurata, ha affermato la Corte costituzionale, assegnando alla disposizione interpretata un significato rientrante nelle possibili letture del testo originario, non determina alcuna lesione dell'affidamento del cittadino nella certezza dell'ordinamento giuridico. Dunque, il Giudice delle Leggi ha ritenuto non ravvisabile un caso di *ius superveniens* che disciplina *ex novo* la materia, la cui applicazione «retroattiva» alle fattispecie non esaurite potrebbe ledere interessi costituzionalmente protetti.

Non sussiste, altresì, violazione del principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3, primo comma, Cost., perché la salvezza delle posizioni dei lavoratori, cui già sia stato liquidato il trattamento pensionistico secondo un criterio più favorevole, risponde, questo sì, all'esigenza di rispettare il principio dell'affidamento ed i diritti ormai acquisiti di detti lavoratori.



Non è leso neppure l'art. 35, quarto comma, Cost., perché l'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 non attribuisce al lavoro prestato all'estero un trattamento deteriore rispetto a quello svolto in Italia, ma anzi assicura la razionalità complessiva del sistema previdenziale, evitando che, a fronte di una esigua contribuzione versata nel Paese estero, si possano ottenere le stesse utilità che chi ha prestato attività lavorativa esclusivamente in Italia può conseguire solo grazie ad una contribuzione molto più gravosa.

Infine, non è ravvisabile un contrasto con l'art. 38, secondo comma, Cost., perché la norma censurata non determina alcuna «riduzione ex post del trattamento previdenziale spettante ai lavoratori. Ed infatti, in base al sistema retributivo di computo delle pensioni erogate dall'assicurazione generale obbligatoria, introdotto dal d.P.R. n. 488 del 1968, la pensione si calcola applicando un coefficiente (proporzionato al numero complessivo di settimane di contribuzione vantate dall'interessato) alla retribuzione annua pensionabile, vale a dire alla retribuzione annua media percepita dal lavoratore durante un certo periodo di riferimento. Interventi legislativi succedutisi nel tempo hanno definito in maniera diversa i criteri di determinazione della retribuzione pensionabile, come l'art. 5, secondo comma, del d.P.R. n. 488 del 1968. Tuttavia, afferma il Giudice delle Leggi nella sentenza n. 172 del 2008, caratteristica comune delle norme di definizione della retribuzione pensionabile è che esse si collocano nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza fra le risorse disponibili e le prestazioni erogate. E ciò anche in ossequio al vincolo imposto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

4.6. Successivamente alla sentenza della Corte costituzionale n. 172 del 2008, questa Corte modificava il proprio orientamento giurisprudenziale.

Con la sentenza n. 23754 del 2008 — nel confermare la sentenza impugnata, che aveva respinto la domanda, proposta da una assicurata nei confronti dell'I.N.P.S., di riliquidazione della pensione di anzianità, in godimento dal gennaio 199, sulla base della retribuzione percepita in Svizzera negli ultimi cinque anni di lavoro, invocando la Convenzione tra Italia e Svizzera sulla sicurezza sociale del 14 dicembre 1962, e i successivi accordi aggiuntivi, ratificata con la legge n. 283 del 1973 — statuiva che in base all'art. 5, secondo comma, del d.P.R. n. 488 del 1968, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 — che ha superato il vaglio di legittimità costituzionale a seguito della sentenza n. 172 del 2008 della Corte costituzionale, in ipotesi di trasferimento presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana dei contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale, la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto nei Paesi esteri è determinata moltiplicando l'importo dei contributi trasferiti per cento e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva per invalidità, vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono.

4.7. Con la sentenza di questa Corte, Sezioni Unite, n. 17076 del 2011, in via incidentale, è stato ribadito il carattere di disposizione di interpretazione autentica dell'art. 1, comma 777, in esame.

5. Tanto premesso, la Corte rileva che, nel presente giudizio, è chiamata a fare applicazione del suddetto art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006.

Ed infatti, la norma, trova applicazione nella fattispecie in esame sia perché la disciplina sostanziale — che ha superato il vaglio di costituzionalità con riguardo agli artt. 35, quarto comma e 38, secondo comma, Cost. e al principio di uguaglianza — riguarda le modalità di determinazione della retribuzione pensionabile in presenza di contributi versati all'estero e trasferiti presso l'assicurazione generale obbligatoria, fattispecie su cui verte l'odierna controversia: sia, perché, avendo la stessa esplicitato un precetto già contenuto nelle disposizioni oggetto dell'interpretazione autentica, non incontra, come ritenuto dal Giudice delle Leggi, i limiti applicativi dello *ius superveniens* innovativo.

6. In ordine alla suddetta disposizione si palesa, tuttavia, ulteriore diversa questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), secondo il quale ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente (pubblicamente ed in un termine ragionevole) da un tribunale (indipendente ed imparziale, costituito per legge) chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e, in particolare, in relazione ai principi enunciati rispetto alla fattispecie esaminata, con la sentenza della seconda Sezione del 31 maggio 2011, resa nel caso Maggio e altri contro Italia (ricorsi nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08), divenuta definitiva il 31 agosto 2011.

7. La questione di costituzionalità che si solleva con la presente ordinanza è senza dubbio rilevante, posto che, come sopra esposto, la causa dovrebbe essere decisa con l'applicazione della disposizione dettata dall'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006.



Tale questione coinvolge il rapporto tra fonti e Corti nazionali e sovranazionali, tenuto conto che detta norma ha costituito oggetto di pronunce, tra loro «dialoganti», del Giudice nazionale, della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Nella prospettazione dell'attuale dubbio di costituzionalità, assume peculiare rilievo la pronuncia della Corte di Strasburgo resa nel caso *Maggio*, intervenuta, come si è detto, sull'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2007, quando tale disposizione aveva già superato il vaglio del Giudice delle Leggi — come dato atto dalla stessa Corte EDU — con un conseguente mutamento della giurisprudenza di legittimità in materia.

8. A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 (da ultimo Corte costituzionale, sentenze n. 236, n. 113 e n. 1 del 2011), la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) — integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali». Tale ricostruzione è stata ribadita dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 dalla sentenza n. 80 del 2011.

La Corte costituzionale ha affermato che nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU (che deve essere applicata nel significato attribuito dalla Corte EDU, *cf.* citate sentenze n. 113 e n. 1 del 2011), «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica» (sentenze n. 93 del 2010, n. 113 del 2011, n. 311 e n. 239 del 2009). Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero all'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009).

Sempre il Giudice delle Leggi ha affermato che, sollevata la questione di legittimità costituzionale, lo stesso — dopo aver accertato che il denunciato contrasto tra norma interna e norma della CEDU sussiste e non può essere risolto in via interpretativa — è chiamato 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. In questa, seppure eccezionale, ipotesi, deve essere esclusa l'idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro costituzionale considerato (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007).

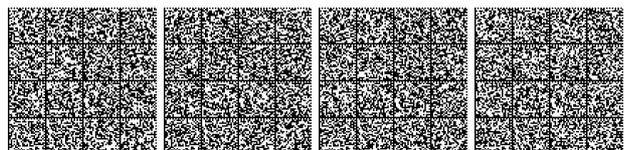
Non si tratta, invero, da parte della Corte costituzionale, di sindacare l'interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo, ma di verificare la compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione. In tal modo, risulta realizzato un corretto bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un *vulnus* alla Costituzione stessa (sentenza n. 349 del 2007).

9. Quindi, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, quando sorga il dubbio di un contrasto tra una norma nazionale ed una della Convenzione — da far valere per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., non potendo operare la disapplicazione — il giudice nazionale deve verificare se effettivamente sussista contrasto, non risolvibile in via interpretativa, tra la norma interna e le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo ed assunte, come si è detto, quali fonti integratrici del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

10. Questa Corte ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2007, in riferimento ai parametri costituzionali sopra invocati, non sia risolvibile in via interpretativa e, oltre ad essere rilevante, superi il vaglio della non manifesta infondatezza.

11. La Corte EDU ha ritenuto che con l'art. 1, comma 777, lo Stato italiano ha violato i diritti dei ricorrenti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole.

La sentenza CEDU pone a fondamento del *decisum* le seguenti argomentazioni:



benché non sia precluso al legislatore disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo contenuti nell'articolo 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione indiziaria di una controversia (§ 43):

benché le regole pensionistiche previste dalla legge possano cambiare e non si possa fare affidamento su una sentenza come garanzia contro tali cambiamenti in futuro, anche se tali cambiamenti sono svantaggiosi per alcuni beneficiari di prestazioni previdenziali, lo Stato non può interferire in modo arbitrario nella procedura giudiziaria (§ 43);

nel caso in esame, la legge ha escluso espressamente dal suo ambito di applicazione le sentenze diventate irrevocabili (trattamenti pensionistici già liquidati) e ha fissato retroattivamente i termini delle controversie davanti ai tribunali ordinari. Invero la promulgazione della legge n. 296 del 2006, mentre i procedimenti erano pendenti, in realtà ricadeva sul merito delle controversie, e la sua applicazione da parte dei vari tribunali ordinari ha privato di rilievo, per un'intera categoria di persone che si trovavano nella posizione dei ricorrenti, la prosecuzione del giudizio. Perciò, la legge aveva l'effetto di modificare definitivamente l'esito del giudizio pendente, nel quale lo Stato era parte, approvando la posizione dello Stato a svantaggio dei ricorrenti (§ 44);

al fine di determinare se vi è stato un motivo impellente di interesse generale in grado di giustificare tale misura, il rispetto della preminenza del diritto e delle regole del processo equo impone che le ragioni addotte per giustificare tale misura siano valutate con il massimo grado di cautela possibile (§ 45);

considerazioni di carattere finanziario non possono, da sole, giustificare che il legislatore si sostituisca al giudice al fine di risolvere le controversie (§ 47);

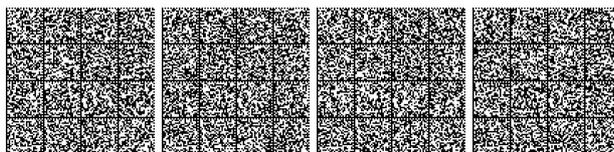
dopo il 1982, l'INPS ha applicato un'interpretazione della legge in vigore all'epoca che era più favorevole ad esso quale autorità erogatrice. Questo sistema non era sostenuto dalla maggioranza della giurisprudenza. La Corte non riesce a immaginare in quale modo il fine di rafforzare un'interpretazione soggettiva e parziale, favorevole a un «ente dello Stato», quale parte nel procedimento, possa equivalere a una giustificazione dell'interferenza legislativa mentre il procedimento era pendente. In particolare quando tale interpretazione era stata ritenuta fallace nella maggioranza delle occasioni dai tribunali nazionali, compresa la Corte di cassazione (§ 48);

quanto alla tesi del Governo secondo cui la legge era stata necessaria per ristabilire un equilibrio nel sistema pensionistico, eliminando qualsiasi vantaggio goduto dalle persone che avevano lavorato in Svizzera e versato contributi inferiori, la Corte accetta che vi fosse un motivo di interesse generale, ma non è convinta del fatto che esso fosse sufficientemente impellente da superare i pericoli inerenti all'utilizzo della legislazione retroattiva, che ha l'effetto di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia pendente in cui lo Stato era parte (§ 49).

12. Si rileva, dunque, che la decisione della Corte di Strasburgo non si fonda sulla qualificazione del carattere interpretativo o innovativo della disposizione (su cui si è già pronunciata, in particolare, la Corte costituzionale) in quanto l'incidenza della norma sopravvenuta sui giudizi in corso, di per sé, non costituisce la ragione della ritenuta violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, nella parte in cui stabilisce, come ricorda la sentenza Maggio, «Ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata imparzialmente, ... da parte di un tribunale ... che deciderà sia in ordine alle controversie sui suoi diritti ed obbligazioni di natura civile...».

Tale violazione, invece, è stata ravvisata nella circostanza che la soluzione interpretativa della norma, coincidente con quella adottata dall'INPS (ente dello Stato), si sarebbe riverberata sull'esito dei giudizi, senza la sussistenza di motivi imperativi di interesse generale, interessi che, peraltro, sono alla base dell'esercizio del potere legislativo, ritenuti non integrati dalla necessità — dedotta dallo Stato — di procedere ad un riequilibrio del sistema pensionistico.

12.1. La Corte EDU — in un caso analogo (relativo al personale ATA): pronunce del giudice ordinario, norma interpretativa, sentenza della Corte costituzionale, sentenza Corte Strasburgo — con la sentenza del 7 giugno 2011, non definitiva, Agrati e altri c. Italia (ricorsi nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09), ha affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di disciplinare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo, sanciti dall'articolo 6, ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia. La Corte rammenta inoltre che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di prospettare le proprie ragioni senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte.



Analoghi principi sono stati affermati, altresì, nella sentenza del 25 novembre 2010, Lilly c. Francia, e nella sentenza dell'11 febbraio 2010, Javaugue c. Francia.

13. Nella fattispecie in esame, ritiene questa Corte che, in riferimento dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte EDU, nelle sentenze richiamate e nella sentenza Maggio (in uno all'art. 117, primo comma, Cost.), si prospetti il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, rispetto al quale non sortisce esito favorevole il tentativo dell'odierno interprete di offrire una lettura conforme alla Convenzione.

Infatti la verifica di compatibilità della norma censurata con la Convenzione — in ragione degli elementi valorizzati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo per ritenere ammissibili le disposizioni interpretative, ravvisando la sussistenza di motivi imperativi di interesse generale — è già stata effettuata, con esito negativo, dalla sentenza Maggio.

Si può ricordare (v. sentenza Corte cost., n. 1 del 2011) che la legittimità di norme nazionali interpretative concernenti disposizioni oggetto di procedimenti nei quali è parte lo Stato, è stata, invece, in altri casi riconosciuta dalla Corte di Strasburgo: a - in presenza di «ragioni storiche epocali», come nel caso della riunificazione tedesca, unitamente alla considerazione «della sussistenza effettiva di un sistema che aveva garantito alle parti, che contestavano le modalità del riassetto, l'accesso a, e lo svolgimento di, un processo equo e garantito», caso Forrer-Niederthal c. Germania, sentenza del 20 febbraio 2003; b - per «ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore», al fine di «porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata», sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito; sentenza del 27 maggio 2004, Ogis-institut Stanislas, Ogec St. Pie X e Blanche De Castille e altri c. Francia.

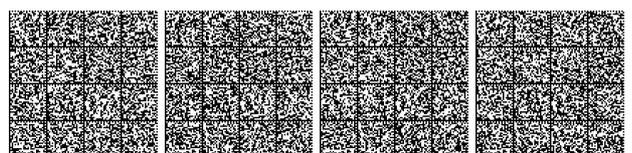
Tanto premesso, non può, nella specie, per le ragioni esposte, questo Giudice sostituire il proprio giudizio a quello della Corte EDU (sentenza Maggio) nella valutazione della rispondenza dell'approvazione della norma, alla sussistenza degli stringenti motivi di interesse generale, assunti dallo Stato alla base del proprio intervento legislativo.

Ciò ancor più, tenuto conto che la Corte costituzionale, in via di principio, ha affermato di non poter sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, mentre può, però, «valutare come ed in qual misura il Prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (Corte cost. sentenze n. 236 del 2011, n. 317 del 2009 del 2011, n. 348 del 2007).

14. Alla luce di quanto appena sopra richiamato, si osserva, infine, che è riservato in via esclusiva alla Corte costituzionale, a fronte di una dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento a disposizioni della CEDU, e rientra, dunque, nello spazio officioso del complessivo vaglio di legittimità costituzionale, e quindi, anche nel *thema decidendum* della questione di costituzionalità oggi sollevata, il controllo del rispetto dei cosiddetti «controlimiti».

Detto controllo, assume peculiare rilievo nel caso di specie, nel quale è già intervenuta una sentenza della Consulta che ha vagliato, proprio con riguardo all'art. 1, comma 777, diversi parametri costituzionali invocati rispetto alla disciplina sostanziale, ed ha fatto riferimento, inoltre, ai principi di cui all'art. 81 Cost., considerato, altresì, che la Corte costituzionale ha affermato che «fare salvi i «motivi imperativi d'interesse generale» che suggeriscono al legislatore nazionali interventi interpretativi nelle situazioni che qui rilevano non può non lasciare ai singoli Stati contraenti quanto meno una parte del compito e dell'onere di identificarli, in quanto nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo. Le decisioni in questo campo implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali che la Convenzione europea lascia alla competenza degli Stati contraenti, come è stato riconosciuto, ad esempio, con la formula del margine di apprezzamento, nel caso di elaborazione di politiche in materia fiscale, salva la ragionevolezza delle soluzioni normative adottate» (sentenza Corte cost., n. 311 del 2009).

15. Per le ragioni sopra esposte, ritiene la Corte che sussiste la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2009, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretato dalla Corte di Strasburgo, in particolare, con sentenza resa nel caso Maggio e altri c. Italia.



P.Q.M.

*Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata — in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e in particolare dalla sentenza del 31 maggio 2011, resa nel caso *Maggio e altri c. Italia — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge Finanziaria 2007)*.*

Dispone la sospensione del procedimento n. 22178/07.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla cancelleria che la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di legittimità ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che essa sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 27 settembre 2011.

Il Presidente: MIANI CANEVARI

12C0024

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

(WI-GU-2012-GUR-06) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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





GAZZETTA UFFICIALE

 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
 validi a partire dal 1° GENNAIO 2012**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 128,06)* - annuale € **300,00**
 (di cui spese di spedizione € 73,81)* - semestrale € **165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)* - annuale € **86,00**
 (di cui spese di spedizione € 20,77)* - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
 (€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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



AVVISO AGLI ABBONATI

Si avvisano i Signori abbonati che sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli abbonamenti offerti.

Gli abbonamenti decorreranno a partire dalla registrazione del versamento del canone, per terminare l'anno o il semestre successivo (in caso di abbonamenti semestrali).

I seguenti tipi di abbonamento, inoltre, non saranno più disponibili:

- Abbonamento A1 che comprende la Serie Generale e i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi;

- Abbonamento F1 che comprende la Serie Generale, i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi e le 4 Serie Speciali.

L'INDICE REPERTORIO ANNUALE non è più incluso in alcuna tipologia di abbonamento e verrà posto in vendita separatamente. Gli abbonati alla Gazzetta Ufficiale cartacea avranno diritto ad uno sconto sul prezzo di copertina.

Le offerte di rinnovo sono state inviate agli abbonati, complete di bollettini postali prestampati per il pagamento dell'abbonamento stesso. Si pregano i Signori abbonati di utilizzare questi bollettini o seguire le istruzioni per i pagamenti effettuati a mezzo bonifico bancario.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 19 febbraio 2012.

SI RENDE NOTO, INOLTRE, CHE CON LA NUOVA DECORRENZA NON SARANNO PIÙ FORNITI FASCICOLI ARRETRATI IN CASO DI ABBONAMENTI SOTTOSCRITTI NEL CORSO DELL'ANNO. TALI FASCICOLI POTRANNO ESSERE ACQUISTATI CON APPOSITA RICHIESTA.

Si pregano, inoltre, gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo, di darne comunicazione via fax al Settore Gestione Gazzetta Ufficiale (nr. 06-8508-2520) ovvero al proprio intermediario.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 0 2 0 8 *

€ 5,00

