

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 27

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 3 luglio 2013

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **159.** Sentenza 19 - 27 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contratto, atto e negozio giuridico - Norme della Regione Calabria - Norma di interpretazione autentica dell'art. 43 della legge regionale n. 8 del 2002 - Inefficacia dei provvedimenti, dei contratti, degli accordi che comportano spese a carico della Regione, inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sino a che non esista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione - Disciplina concernente l'efficacia giuridica dei rapporti contrattuali, appartenente al diritto civile - Esorbitanza dalla disciplina dell'ordinamento contabile della Regione - Violazione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, art. 16, comma 2.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l). . . . . Pag. 1

N. **160.** Sentenza 19 - 27 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Incarico di durata triennale di componente esperto a tempo pieno, esterno ai ruoli della pubblica amministrazione, del Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario (SECIT) - Sopravvenienza di norma di interpretazione autentica che qualifica l'incarico come onorario e ne dispone retroattivamente la cessazione anticipata ad ogni effetto, sia giuridico sia economico - Incompatibilità del significato oggettivo della norma interpretata con quello attribuitole dalla norma interpretativa - Produzione di un effetto innovativo su fattispecie chiuse, in pregiudizio a posizioni già maturate ed a situazioni processuali altrimenti indirizzate - Lesione del legittimo affidamento degli esperti del SECIT sulla natura e la durata della loro prestazione - Illegittimità costituzionale.**

– Decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (convertito nella legge 1° ottobre 2010, n. 163), art. 2, comma 1-ter.

– Costituzione, art. 3, primo comma. . . . . Pag. 6

N. **161.** Sentenza 19 - 27 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia popolare - Norme della Regione Toscana - Riscatto dell'immobile - Cittadini italiani in possesso della qualifica di profugo - Diritto di acquistare gli alloggi di edilizia residenziale popolare di cui siano assegnatari in base all'art. 17 della legge n. 137 del 1952, con applicazione del prezzo di acquisto di maggior favore riservato dalla legge statale ai profughi assegnatari in base all'art. 18 della stessa legge - Irragionevole estensione di una disciplina di privilegio propria di una specifica categoria di profughi, in ragione del canone di locazione maggiorato da essi pagato - Irragionevole trattamento di maggior favore rispetto agli assegnatari ordinari - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59, artt. 1 e 3.

– Costituzione, art. 3.



**Edilizia popolare - Norme della Regione Toscana - Riscatto dell'immobile - Cittadini italiani in possesso della qualifica di profugo - Diritto di acquistare gli alloggi di edilizia residenziale popolare di cui siano assegnatari in base all'art. 17 della legge n. 137 del 1952, con applicazione del prezzo di acquisto di maggior favore riservato dalla legge statale ai profughi assegnatari in base all'art. 18 della stessa legge - Dichiarazione di illegittimità costituzionale - Inscindibile connessione delle disposizioni dichiarate illegittime e le altre disposizioni della stessa legge - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59, artt. 2 e 4.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. .... Pag. 15

N. 162. Sentenza 19 - 27 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Porti e aeroporti - Norme della Regione Lazio - Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo - Ricorso del Governo - Difetto di motivazione in ordine ai parametri evocati - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*).

**Porti e aeroporti - Norme della Regione Lazio - Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo - Parte inerente l'inserimento dell'art. 2-bis, comma 2, nel corpo della precedente legge regionale n. 41 del 1997 - Ricorso del Governo - Omesso svolgimento di censure - Inammissibilità della questione *in parte qua*.**

- Legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*).

**Responsabilità civile - Norme della Regione Lazio - Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo - Previsione di ipotesi di responsabilità in materia di sicurezza della pubblica incolumità, di uso del territorio e di tutela dell'ambiente per i piloti dei velivoli e ulteriori ipotesi a carico del gestore della aviosuperficie, per quanto riguarda le strutture facenti parte della stessa nella fase di decollo e di atterraggio dell'aeromobile - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

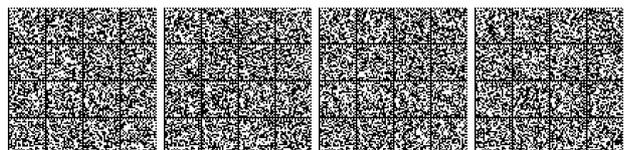
- Legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*). .... Pag. 21

N. 163. Ordinanza 19 - 27 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Procedimenti riguardanti magistrati - Deroga ai criteri di competenza territoriale - Mancata estensione ai magistrati che abbiano cessato di appartenere all'ordine giudiziario, quantomeno per un apprezzabile lasso di tempo successivo alla cessazione - Asserita disparità di trattamento rispetto ai magistrati trasferiti ad altra sede in epoca successiva al fatto che li riguarda - Insussistenza - Ragionevolezza della regola che dispone l'applicazione della disciplina ordinaria - Manifesta infondatezza della questione.**

- Codice di procedura penale, art. 11.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, secondo comma. .... Pag. 27



## N. 164. Ordinanza 19 - 27 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Enti locali - Ordinamento di Roma capitale - Prevista pattuizione con il Ministero dell'economia e delle finanze del concorso agli obiettivi di finanza pubblica e, in caso di mancato accordo, applicazione della disciplina concernente i restanti Comuni - Modalità di erogazione delle risorse statali - Ricorso della Regione Lazio - Sopravvenuta modifica delle disposizioni impugnate - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del processo.**

- Decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, art. 12, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 76, 117, terzo comma, e 119; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23..... Pag. 30

## N. 165. Ordinanza 19 - 27 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Inserimento nelle dotazioni organiche dirigenziali della Regione dei dipendenti di ruolo appartenenti a varie qualifiche funzionali, ai quali, sulla base di una prova selettiva riservata, erano stati conferiti incarichi dirigenziali a tempo determinato - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della disposizione impugnata - Rinuncia al ricorso in mancanza di controparte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Marche 1° agosto 2012, n. 26, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23..... Pag. 34

## N. 166. Ordinanza 19 - 27 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo tributario - Casi di rimessione - Mancata previsione dell'erronea dichiarazione di inammissibilità del ricorso, emessa da parte del giudice di primo grado senza trattazione nel merito della causa - Asserita preclusione in appello della possibilità di esame del processo nel merito - Insussistenza - Erronea premessa interpretativa fondata su un inconveniente di mero fatto - Manifesta infondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 59.
- Costituzione, art. 24..... Pag. 36

## N. 167. Sentenza 19 giugno - 1° luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Lombardia - Trasferimento delle funzioni di due società in house della Regione (Lombardia Informatica s.p.a. e Cestec s.p.a.) a strutture organizzative regionali - Inquadramento del personale nei ruoli regionali sulla base di una prova attitudinale riservata - Mancanza di una procedura selettiva aperta al pubblico - Violazione dei canoni di ragionevolezza e del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12, art. 12, comma 4, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Lombardia 24 dicembre 2012, n. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 97..... Pag. 38



## N. 168. Sentenza 19 giugno - 1° luglio 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Processo penale - Legittimo impedimento - Procedimento a carico del Presidente del Consiglio dei ministri - Richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, per legittimo impedimento, in quanto impegnato, nella medesima data, nella presidenza della riunione del Consiglio dei ministri - Ordinanza del Tribunale di Milano, Sezione prima penale, di rigetto della richiesta - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri - Asserito «cattivo esercizio» da parte dell'autorità giurisdizionale del potere di valutare in concreto il carattere dell'impedimento, lesivo delle prerogative costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri e del principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato - Insussistenza - Mancata allegazione da parte dell'imputato «della specifica inderogabile necessità della sovrapposizione dei due impegni» - Dichiarazione che, in base al principio di leale collaborazione - e fermo restando che il giudice, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, non può invadere la sfera di competenza riservata al Governo -, spettava al Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, stabilire che non costituiva impedimento assoluto alla partecipazione all'udienza penale del 1° marzo 2010 l'impegno dell'imputato Presidente del Consiglio dei ministri di presiedere una riunione del Consiglio da lui stesso convocata per tale giorno, giorno che egli aveva in precedenza indicato come utile per la partecipazione all'udienza, senza che l'imputato avesse fornito alcuna "allegazione" circa la necessaria concomitanza e "non rinviabilità" di detto impegno e circa una data alternativa per definire un nuovo calendario.**

- Ordinanza del Tribunale di Milano, Sezione prima penale, pronunciata in data 1° marzo 2010, con riferimento al procedimento penale n. 11776/06 R.G.T.
- Costituzione, artt. 92 e 95, in relazione all'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e agli artt. 1, 5, 6 e 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 1993. .

Pag. 42

## N. 169. Ordinanza 19 giugno - 1° luglio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Soggetti condannati per determinati reati (nella specie, reati in materia di stupefacenti) - Previsto divieto di conseguire o rinnovare la patente di guida e revoca della patente di guida posseduta - Asserita irragionevolezza dell'automatismo - Asserita lesione della finalità rieducativa della pena - Natura non obbligata dell'intervento additivo auspicato - Indeterminatezza del petitum - Carattere meramente ipotetico e virtuale della rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 120, commi 1 e 2, come sostituito dall'articolo 3, comma 52, lettera a) della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.....

Pag. 51

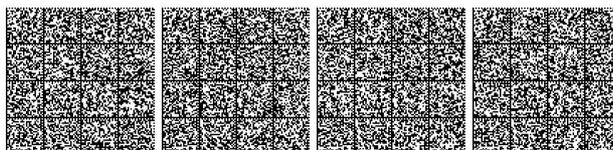
## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 152. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Torino del 18 dicembre 2012.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio - Aggio percentuale sulle somme iscritte a ruolo riscosse (c.d. compenso di riscossione) - Determinazione non collegata al calcolo dei costi effettivi del servizio di riscossione - Inserimento degli interessi dovuti all'ente creditore dell'imposta nel montante su cui calcolare l'importo percentuale dovuto all'agente della riscossione - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17, comma 1, nel testo sostituito dall'art. 32, comma 1, lett. a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 53



N. 153. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Benevento del 18 aprile 2013.

**Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate - Obbligo di presentare preliminarmente reclamo ed eventuale proposta di mediazione ad organo della stessa Amministrazione - Previsione a pena di inammissibilità del ricorso, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio - Denunciato impedimento alla riunione di controversie aventi il medesimo oggetto ed inerenti a soggetti cointeressati - Non rimborsabilità delle spese difensive sostenute dal contribuente nella procedura di reclamo qualora lo stesso venga accolto - Sussistenza dell'obbligo di mediazione solo in relazione agli atti emessi dall'Agenzia delle entrate e non anche a quelli provenienti da altri enti impositori - Compressione della facoltà di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi - Violazione del principio del giusto processo, con segnato riguardo alla definizione della controversia in tempi ragionevoli e alla necessaria terzietà dell'organo chiamato a svolgere la mediazione - Diformità dalla normativa comunitaria che non prevede l'obbligatorietà della mediazione e richiede la giusta terzietà del mediatore rispetto alle parti.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 17-bis, introdotto dall'art. 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111. ....

Pag. 57

N. 154. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 2 aprile 2013.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, presieduto dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente o, in caso di sua assenza o impedimento, dal direttore per il territorio e l'ambiente, e composto da tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei comuni - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 3, comma 1, lett. e).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

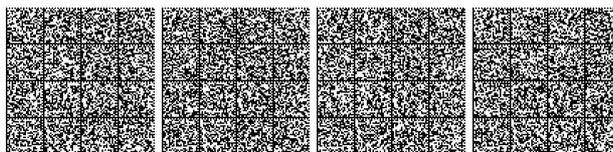
**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che in attuazione del piano regionale di cui all'art 5, si provvederà alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 6, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che le proposte di cui all'art. 4, lett. a), quelle relative agli artt. 26 e 27 ed il programma pluriennale economico-sociale di cui all'art. 19, debbono essere resi di pubblica ragione mediante pubblicazione degli atti presso i comuni interessati - Previsione, altresì, che entro trenta giorni dalla pubblicazione, privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 28, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394. ....

Pag. 61



N. 155. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 2 aprile 2013.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, presieduto dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente o, in caso di sua assenza o impedimento, dal direttore per il territorio e l'ambiente, e composto da tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei comuni - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 3, comma 1, lett. e).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che in attuazione del piano regionale di cui all'art 5, si provvederà alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 6, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che le proposte di cui all'art. 4, lett. a), quelle relative agli artt. 26 e 27 ed il programma pluriennale economico-sociale di cui all'art. 19, debbono essere resi di pubblica ragione mediante pubblicazione degli atti presso i comuni interessati - Previsione, altresì, che entro trenta giorni dalla pubblicazione, privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 28, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394. ....

Pag. 66

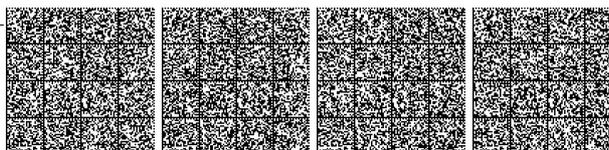
N. 156. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 2 aprile 2013.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, presieduto dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente o, in caso di sua assenza o impedimento, dal direttore per il territorio e l'ambiente, e composto da tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei comuni - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 3, comma 1, lett. e).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che in attuazione del piano regionale di cui all'art 5, si provvederà alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 6, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.



**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che le proposte di cui all'art. 4, lett. a), quelle relative agli artt. 26 e 27 ed il programma pluriennale economico-sociale di cui all'art. 19, debbono essere resi di pubblica ragione mediante pubblicazione degli atti presso i comuni interessati - Previsione, altresì, che entro trenta giorni dalla pubblicazione, privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 28, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394. ....

Pag. 70

N. 157. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 2 aprile 2013.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, presieduto dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente o, in caso di sua assenza o impedimento, dal direttore per il territorio e l'ambiente, e composto da tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei comuni - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 3, comma 1, lett. e).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che in attuazione del piano regionale di cui all'art 5, si provvederà alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 6, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che le proposte di cui all'art. 4, lett. a), quelle relative agli artt. 26 e 27 ed il programma pluriennale economico-sociale di cui all'art. 19, debbono essere resi di pubblica ragione mediante pubblicazione degli atti presso i comuni interessati - Previsione, altresì, che entro trenta giorni dalla pubblicazione, privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 28, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394. ....

Pag. 75

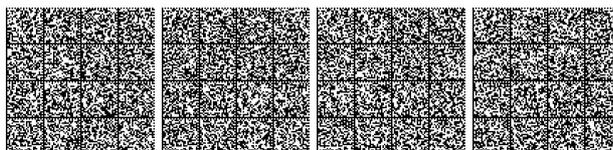


N. 158. Ordinanza del 27 giugno 2012 del Tribunale di Nocera Inferiore

**Spese processuali - Liquidazione da parte del giudice - Ultrattiva applicabilità delle tariffe professionali abrogate dal decreto-legge n. 1 del 2012 - Previsione introdotta dalla legge di conversione n. 27 del 2012, con decorrenza retroattiva dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto-legge - Denunciata impossibilità, irragionevolezza ed inesistenza della disposta ultrattività - Irragionevole incidenza sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, costituente elemento fondamentale dello Stato di diritto - Contrasto con il diritto ad un processo equo, sancito dall'art. 6 della CEDU, con il principio costituzionale del giusto processo, nonché con l'inviolabilità del diritto di difesa - Incidenza sulle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.**

- Legge 24 marzo 2012, n. 27 [*recte*: Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, nel testo convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27], art. 9, comma 3.
- Costituzione, artt. (2, prima parte,) 3, (10, primo comma, 11, seconda parte,) 24, 101, (102,) 104, 107, 111 e 117 (primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dalla legge 4 agosto 1955, n. 848).....

Pag. 79



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 159

*Sentenza 19 - 27 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contratto, atto e negozio giuridico - Norme della Regione Calabria - Norma di interpretazione autentica dell'art. 43 della legge regionale n. 8 del 2002 - Inefficacia dei provvedimenti, dei contratti, degli accordi che comportano spese a carico della Regione, inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sino a che non esista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione - Disciplina concernente l'efficacia giuridica dei rapporti contrattuali, appartenente al diritto civile - Esorbitanza dalla disciplina dell'ordinamento contabile della Regione - Violazione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, art. 16, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* 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, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

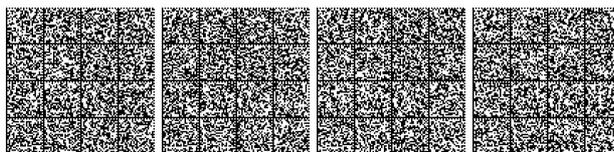
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario - collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promosso dal Tribunale ordinario di Catanzaro nel giudizio vertente tra la Regione Calabria e A.C., con ordinanza del 24 maggio 2010, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Alessandro Criscuolo;

udito l'avvocato Graziano Pungi, per delega degli avvocati Roberta Ventrì e Domenico Gullo, per la Regione Calabria.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, con ordinanza del 24 maggio 2010 ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario - collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

2.- Il rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciare nella causa promossa da A.C., titolare della omonima impresa individuale, nei confronti della Regione Calabria, con ricorso per decreto ingiuntivo depositato il 25 ottobre 2007 diretto ad ottenere il pagamento di euro 20.009, 79 (oltre agli interessi), come corrispettivo: *a*) di lavori di pronto intervento sull'acquedotto Crocchio, *b*) di manutenzione dell'acquedotto Basso Tacina, *c*) di opere di pronto intervento sullo stesso acquedotto. L'impresa ha aggiunto di non essere in possesso degli ordinativi concernenti i lavori sub *a*), ma soltanto di un riconoscimento di debito, di avere eseguito le opere sub *b*) in forza di contratto di cottimo fiduciario, sottoscritto dal dirigente del settore competente, e di aver dato corso ai lavori sub *c*) sulla base di un verbale di somma urgenza ai sensi degli articoli 144 e 147 del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), sottoscritto dal dirigente del settore competente (ad avviso del rimettente, dalla documentazione prodotta emergerebbe però che i lavori sub *c* sarebbero stati eseguiti non in forza di un verbale di somma urgenza, ma di un contratto di appalto di opere pubbliche).

Il giudice *a quo* prosegue esponendo che il decreto ingiuntivo è stato emanato il 3 marzo 2008 e che l'amministrazione regionale ha proposto opposizione, deducendo la nullità dei rapporti negoziali azionati per difetto di contratto scritto ed argomentando che anche l'eventuale riconoscimento del debito non sarebbe idoneo a sanare la suddetta nullità.

L'impresa si è costituita, sostenendo l'infondatezza delle difese di controparte, particolarmente in ragione dell'esistenza dei contratti scritti relativi almeno a due delle categorie di lavori eseguiti e, in via riconvenzionale subordinata, proponendo azione di ingiustificato arricchimento nei confronti dell'amministrazione.

Nelle more del giudizio è intervenuta la norma censurata, avente il seguente tenore: «L'articolo 43 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8, s'interpreta nel senso che i provvedimenti, i contratti, gli accordi che comportano spese a carico della Regione, ivi inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sono inefficaci, e comunque non impegnano l'Amministrazione, sino a che non sussista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione».

Il rimettente trascrive anche il citato art. 43 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria) ed afferma che la decisione della controversia comporta l'applicazione della norma censurata, sulla cui base, peraltro, la Regione ha invocato l'inefficacia dei contratti. Invero, tale norma dovrebbe trovare applicazione nel caso di specie, quanto meno con riferimento alla pretesa creditoria vantata dall'impresa in ordine ai lavori di manutenzione dell'acquedotto Basso Tacina ed al pronto intervento sul medesimo acquedotto, eseguiti in forza di contratti stipulati in forma scritta dal dirigente del settore competente, dotato del potere di impegnare l'amministrazione, ma non recanti l'avvenuto impegno di spesa. Questi ultimi, del resto, non risulterebbero assunti nemmeno aliunde.

Il giudice *a quo* richiama il dettato dell'art. 191 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali), rilevando che tale disciplina ripropone quanto già previsto dall'art. 23, commi 3 e 4, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66 (Disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, e poi dall'art. 35 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), con disposizioni che, però, si riferiscono soltanto ai Comuni e alle Province e non anche alle Regioni.

Il Tribunale passa in rassegna altra normativa (statale) concernente la nullità dei contratti della pubblica amministrazione e rileva che la legge di contabilità regionale non prevede un'analogica sanzione per l'ipotesi di delibera priva dell'indicazione dell'impegno di spesa, né essa può essere desunta da un'applicazione analogica delle norme in materia di ordinamento degli enti territoriali, perché la nullità, in ambito amministrativo, è conseguenza patologica di carattere eccezionale e, quindi, di stretta applicazione. Né, per altra via, si potrebbe ritenere che, poiché le norme di contabilità pubblica hanno carattere imperativo, la loro violazione comporterebbe la nullità dei contratti stipulati "a valle", ai sensi dell'art. 1418, primo comma, del codice civile. Una simile conseguenza, in effetti, sarebbe esclusa recisamente dalla consolidata giurisprudenza di legittimità (sono richiamate varie sentenze della Corte di cassazione).



Sarebbe vero, come sottolineato dalla difesa regionale, che nell'ordinamento civile risulterebbero presenti altre norme recanti una disciplina simile a quella prevista dall'art. 16, comma 2, della legge regionale della Calabria n. 15 del 2008. In forza di esse, l'amministrazione pubblica rimarrebbe contrattualmente vincolata soltanto in presenza di un regolare impegno di spesa, essendo altrimenti il contratto inefficace nei suoi confronti o addirittura nullo. Tuttavia, tali norme non troverebbero applicazione nei confronti delle Regioni, sicché non sarebbe possibile dire che «il citato art. 16 si presenta come una norma meramente ricognitiva di effetti che scaturiscono dal sistema giuridico e che non sono estranei all'ordinamento generale», come sostenuto dalla difesa regionale.

Pertanto, l'esistenza di un regolare impegno di spesa da parte dell'amministrazione, con riferimento ai contratti azionati, sarebbe questione divenuta rilevante in questa sede soltanto in ragione della norma di cui si dubita, sicché, qualora questa Corte dovesse ritenere tale norma illegittima, il venir meno del citato art. 16 esimerebbe il Tribunale dall'esame della questione stessa. Inoltre, alla norma censurata non potrebbe riconoscersi valore interpretativo: essa non sceglierebbe uno dei possibili (e plausibili) significati della disposizione interpretata, ma introdurrebbe *ex novo* nel sistema ordinamentale una norma prima inesistente. Invero, l'inefficacia del contratto non sarebbe stata espressamente stabilita dalla legge di contabilità regionale, né un simile effetto sarebbe stato ricavabile in via interpretativa dall'articolo normativo richiamato. L'originario art. 43 della legge regionale della Calabria n. 8 del 2002 nulla avrebbe stabilito in ordine alle conseguenze ricadenti sui contratti per la mancata assunzione degli impegni di spesa, onde sarebbe necessario ritenere che la violazione della disciplina posta dalla menzionata disposizione avesse ricadute soltanto sulla responsabilità dirigenziale per danno erariale.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata, pur avendo natura innovativa, sarebbe comunque retroattiva, coinvolgendo anche i contratti stipulati prima della sua entrata in vigore, come quelli qui rilevanti: ciò sarebbe desumibile sia dal rilievo che il legislatore ha ritenuto di collegare l'inefficacia ad una presunta interpretazione della normativa preesistente, sia dal fatto che il medesimo art. 16 della legge regionale n. 15 del 2008, con il suo terzo comma (peraltro, in questa sede non censurato), ha integrato l'art. 43 della legge di contabilità regionale, il cui comma 10 ora recita: «Nel caso in cui vi sia stata acquisizione di beni o servizi in assenza del preventivo impegno di spesa, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'art. 45-bis, tra il privato e l'amministratore, il dirigente o il funzionario che abbia determinato la generazione del debito. Per le prestazioni continuative o periodiche, detto effetto si estende ai dirigenti che hanno reso possibili le singole prestazioni». Secondo il Tribunale, tale disposizione riproporrebbe in ambito regionale la disciplina che l'art. 191 d.lgs. n. 267 del 2000 prevede per gli enti locali. Pertanto, l'art. 16, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2008 sarebbe un inutile doppione se non gli fosse riconosciuta portata retroattiva.

Del resto - prosegue il rimettente - la Corte costituzionale avrebbe sancito più volte la compatibilità (nei limiti della ragionevolezza) tra il carattere innovativo di una norma e la retroattività della sua applicazione temporale.

Da quanto fin qui esposto, ad avviso del giudice *a quo*, dovrebbe trarsi la rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Infatti, sulla base della norma censurata sarebbero da considerare inefficaci, nei confronti della Regione Calabria, i due contratti stipulati tra quest'ultima ed A.C., in relazione ai quali non risulta essere stato assunto l'impegno di spesa, sicché l'opposizione a decreto ingiuntivo spiegata dall'ente dovrebbe trovare accoglimento con riferimento ai suddetti rapporti. Al contrario, qualora la norma fosse dichiarata illegittima, non vi sarebbero ragioni per ritenere inefficaci i due menzionati contratti.

3.- Il giudicante si sofferma, poi, sul profilo della non manifesta infondatezza della questione.

Al riguardo, prende le mosse dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e richiama sul punto varie sentenze di questa Corte (n. 295 e n. 160 del 2009, n. 322 del 2008, n. 431 e n. 401 del 2007, n. 253 del 2006). Sulla base dei principi affermati in tali pronunzie, il giudice *a quo* osserva che la disciplina del contratto deve ritenersi sottratta alla potestà legislativa della Regione, sia quanto alla sua genesi, sia quanto alla sua fase esecutiva, sia per i suoi aspetti patologici. Invece la norma censurata, nella parte in cui si riferisce ai contratti, porrebbe una regola che non si riferisce alla materia dell'ordinamento contabile della Regione, cioè alla gestione finanziaria ed economica di questa, ma andrebbe ad incidere direttamente sull'efficacia dei contratti stipulati dall'amministrazione, onde sarebbe diretta chiaramente a disciplinare i rapporti privatistici. Pertanto, il dubbio che essa travalichi i limiti della competenza legislativa regionale sarebbe non manifestamente infondato. Inoltre, la formulazione della norma non ne consentirebbe un'interpretazione adeguatrice e costituzionalmente orientata.

4.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituita la Regione Calabria, con atto depositato il 13 marzo 2012, eccependo l'irrelevanza e, comunque, la non fondatezza della questione.

Dopo avere riassunto la vicenda giudiziaria, l'ente territoriale richiama la normativa regionale di riferimento, menzionando, in particolare, gli artt. 43 (impegni di spesa), 44 (Verifica della regolarità contabile degli impegni di spesa) e 45 (Liquidazione della spesa) della legge regionale n. 8 del 2002.



Da tale normativa si dovrebbe desumere che, in mancanza di copertura finanziaria (art. 43, comma 1), un provvedimento, che pur dispone un impegno di spesa, non potrebbe determinare la prenotazione contabile in quanto, in sede di controllo preventivo di regolarità contabile, il necessario visto sarebbe ruscato (art. 44, comma 1, lettera c).

In tali casi il provvedimento, non superando il controllo preventivo, non produrrebbe i suoi effetti, sicché il vincolo negoziale, cui detto provvedimento per legge accede, non potrebbe spiegare efficacia nei confronti dell'amministrazione contraente, la quale, dunque, non resterebbe direttamente vincolata. Pertanto, risulterebbe evidente che l'art. 16, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2008 avrebbe chiarito quanto già stabilito dalla normativa contabile regionale vigente.

Del resto, la citata disciplina ed interpretazione risulterebbero coerenti con il decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), con riferimento all'art. 18 (Impegni di spesa) e, in particolar modo, all'art. 19 (Pagamento delle spese), secondo il quale «Al pagamento delle spese, conseguenti alle deliberazioni o agli atti con i quali sono assunti i relativi impegni, si provvede esclusivamente se tali deliberazioni o atti siano divenuti esecutivi, ovvero risultino immediatamente esecutivi».

Inoltre, sarebbero coerenti con i tradizionali e più recenti principi di contabilità pubblica, come sarebbe desumibile dalle principali normative di riferimento. In proposito, sono richiamati: il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato); il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato); il decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367 (Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili); la legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) che, nel dettare principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica ed armonizzazione dei sistemi contabili, ha chiarito che le disposizioni recate da detta legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 Cost. e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost.; il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

La Regione prosegue osservando che le norme di contabilità generale dello Stato trovano applicazione, in quanto compatibili, in materia di contabilità regionale della Calabria, in virtù del richiamo contenuto nell'art. 65, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2002.

Dalla citata normativa conseguirebbe che la norma censurata sarebbe «pienamente coerente sia con la normativa statale di principio precedente alla sua entrata in vigore, sia con quella successiva».

D'altra parte, contrariamente a quanto assunto nell'ordinanza di rimessione, bisognerebbe ritenere che il principio, per il quale l'inefficacia del contratto conseguirebbe alla mancanza di copertura finanziaria del provvedimento amministrativo correlato, sia da ricondurre ai canoni tradizionali. Al riguardo è richiamata la sentenza di questa Corte n. 26 del 2001.

Sulla base di tali argomentazioni la Regione chiede che la questione sia dichiarata non fondata.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario - collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8). Ad avviso del rimettente la disposizione censurata violerebbe il menzionato parametro costituzionale, introducendo una normativa inerente all'ordinamento civile e, quindi, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

2.- La Regione Calabria, con l'atto di costituzione, ha eccepito (tra l'altro) l'irrelevanza della questione. Tuttavia - mentre l'ordinanza di rimessione argomenta su tale punto con motivazione non implausibile, osservando in sintesi che, se la norma censurata fosse dichiarata illegittima, non vi sarebbero ragioni per ritenere inefficaci i contratti di manutenzione idraulica e pronto intervento, oggetto della controversia tra la Regione medesima e l'impresa di A.C., sicché l'opposizione a decreto ingiuntivo non potrebbe trovare accoglimento sotto tale profilo - l'ente territoriale non ha motivato in alcun modo la sua eccezione. Ne deriva che questa è inammissibile.



3.- Il giudicante, nel motivare l'ordinanza di rimessione, ha affermato che l'art. 16, comma 2, della citata legge regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. «nella parte in cui si applichi anche ai contratti stipulati dall'amministrazione regionale». Ma, come risulterà dall'esposizione che segue, la norma censurata pone un precetto diretto ad applicare la stessa disciplina agli atti in essa indicati, accomunati dalla caratteristica di comportare spese a carico della Regione. Sussiste, dunque, tra tali atti una stretta connessione logica, che impone di condurre lo scrutinio di legittimità costituzionale sull'intera disposizione.

4.- Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 16, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008 stabilisce che: «L'articolo 43 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8 s'interpreta nel senso che i provvedimenti, i contratti, gli accordi che comportano spese a carico della Regione, ivi inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sono inefficaci, e comunque non impegnano l'Amministrazione, sino a che non esista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione».

Come si vede, dal testuale tenore della disposizione emerge con chiarezza che essa interviene a disciplinare un'ampia ed indeterminata categoria di atti, a contenuto provvedimentale, negoziale (e, dunque, espressione dell'autonomia privata) o deliberativo, escludendo che essi siano efficaci e, comunque, possano impegnare l'amministrazione, sino a quando non siano realizzate le condizioni nella norma stessa previste.

Tuttavia, la disciplina dell'effetto giuridico, cioè dell'idoneità o attitudine di un atto a produrre certe conseguenze nel mondo del diritto, appartiene al diritto civile, dal quale, dunque, è regolata.

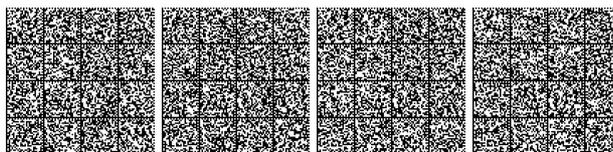
L'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ha codificato il limite del "diritto privato", consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (*ex multis*: sentenze n. 295 del 2009, n. 401 del 2007, n. 190 del 2001, 279 del 1994, e n.35 del 1992). Questa Corte ha più volte affermato che «L'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Esso, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione» (sentenza n. 352 del 2001). In particolare, questa Corte ha stabilito che la disciplina dei rapporti contrattuali (artt. 1321 e seguenti del codice civile) va riservata alla legislazione statale (sentenze n. 411 e n. 29 del 2006).

La norma censurata, venendo ad incidere sull'efficacia del contratto (art. 1372 cod. civ.), viola il citato art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; e lo stesso deve dirsi per il richiamo alla categoria dei "provvedimenti", perché esso, avuto riguardo al carattere generico della formulazione adottata, si presta a ricomprendere anche i provvedimenti giudiziari.

La tesi della difesa regionale, la quale sostiene che la norma censurata sarebbe in realtà una disposizione di natura contabile, destinata ad operare nel quadro dei principi di contabilità pubblica (nell'atto di costituzione sono richiamate numerose norme, statali e regionali, costituenti espressione di tali principi) e perciò non idonea a ledere il limite del diritto privato, non può essere condivisa.

È vero che, secondo un costante orientamento della giurisprudenza, le norme contenute nell'ordinamento di contabilità pubblica operano su un versante diverso e parallelo rispetto ai principi che governano il giudizio civile concernente l'accertamento di situazioni creditorie nei confronti dell'amministrazione pubblica. Tuttavia, il dettato della disposizione impugnata, avente forza di legge, ignora la suddetta regola, rispetto alla quale si pone come norma derogatoria e, nel suo inequivoco significato (gli atti menzionati «sono inefficaci, e comunque non impegnano l'Amministrazione»), non consente una interpretazione restrittiva, bensì si presta ad essere riferita anche e soprattutto all'inefficacia civile, incorrendo dunque nel vizio denunziato.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario - collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130159

N. 160

*Sentenza 19 - 27 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Incarico di durata triennale di componente esperto a tempo pieno, esterno ai ruoli della pubblica amministrazione, del Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario (SECIT) - Sopravvenienza di norma di interpretazione autentica che qualifica l'incarico come onorario e ne dispone retroattivamente la cessazione anticipata ad ogni effetto, sia giuridico sia economico - Incompatibilità del significato oggettivo della norma interpretata con quello attribuito dalla norma interpretativa - Produzione di un effetto innovativo su fattispecie chiuse, in pregiudizio a posizioni già maturate ed a situazioni processuali altrimenti indirizzate - Lesione del legittimo affidamento degli esperti del SECIT sulla natura e la durata della loro prestazione - Illegittimità costituzionale.**

- Decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (convertito nella legge 1<sup>o</sup> ottobre 2010, n. 163), art. 2, comma 1-ter.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* 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, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1-ter, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), aggiunto dalla legge di conversione 1° ottobre 2010, n. 163, promosso dal Tribunale di Roma nel procedimento vertente tra Z.M. e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con ordinanza del 22 febbraio 2012, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Giorgio Cosmelli per Z.M. e l'avvocato dello Stato Giovanni Lancia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ordinanza del 22 febbraio 2012 il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria.), aggiunto dalla legge di conversione 1° ottobre 2010 n. 163, denunciandone il contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Detto art. 2, comma 1-ter, stabilisce che «L'articolo 45, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si interpreta nel senso che l'incarico onorario di esperto del servizio consultivo ed ispettivo tributario si intende in ogni caso cessato ad ogni effetto, sia giuridico sia economico, a decorrere dalla data di entrata in vigore della predetta disposizione».

Riferisce il giudice *a quo* che la questione è sorta nella causa in materia di lavoro promossa dal dott. Z.M. contro il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

Si legge nell'ordinanza di rimessione che il ricorrente era stato nominato nel 2007, con incarico di durata triennale, componente esperto a tempo pieno, esterno ai ruoli della pubblica amministrazione, del Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario (SECIT), originariamente istituito dalla legge 24 aprile 1980 n. 146 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1980) e regolato, quanto a funzioni, composizione e funzionamento, da svariate fonti normative successive; che, in seguito, l'art. 45 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, stabiliva, con decorrenza dal 26 giugno 2008, la soppressione del SECIT, attribuiva le relative funzioni al Dipartimento delle finanze del MEF e disponeva che il relativo personale di ruolo fosse restituito alle amministrazioni di appartenenza (ovvero, se già personale del ruolo del MEF, assegnato al Dipartimento stesso); che, conseguentemente, al dott. Z.M. veniva comunicata, verbalmente, la cessazione immediata dell'incarico di esperto SECIT.

Riferisce il giudice *a quo* che il ricorrente, sostenendo la natura subordinata a termine del suo rapporto con il SECIT, si era rivolto al giudice del lavoro lamentando l'illegittimità della risoluzione così intervenuta e l'inadempienza del MEF rispetto alle obbligazioni retributive assunte con il conferimento dell'incarico, domandandone la condanna al pagamento delle spettanze economiche dal momento della sua anticipata cessazione sino a quella di scadenza contrattualmente prevista. In subordine, e per l'ipotesi che il rapporto con il SECIT dovesse essere qualificato come autonomo, il ricorrente aveva invocato l'applicazione dell'art. 2227 del codice civile sul recesso unilaterale del committente e aveva domandato la condanna della controparte al pagamento del relativo indennizzo.

Nel giudizio davanti al giudice del lavoro di Roma - prosegue il giudice *a quo* - si era costituito il MEF, negando la configurabilità di un rapporto subordinato di pubblico impiego e rilevando che la disposizione legislativa che aveva soppresso il SECIT costituiva una causa sopravvenuta d'impossibilità totale della prestazione, ai sensi dell'art. 1463 cod. civ., ed in ogni caso segnalando l'entrata in vigore, sin dal 6 ottobre 2010, dell'art. 2 comma 1-ter del d.l. n. 125 del 2010, introdotto dalla legge di conversione n. 163 del 2010, norma d'interpretazione autentica che aveva chiarito la natura onoraria dell'incarico di esperto SECIT e la definitiva cessazione del medesimo incarico, ad ogni effetto giuridico ed economico, alla data di soppressione legislativa del Servizio.



Espono il rimettente, nel sollevare la questione, che, con particolare riguardo alla disciplina vigente all'atto della nomina del ricorrente (giugno 2007), i compiti e finalità del SECIT, risultanti dall'art. 22, comma 1, del d.P.R. 26 marzo 2001 n. 107, recante «Regolamento di organizzazione del Ministero delle finanze», consistevano nell'elaborazione di studi di politica economica e tributaria e di analisi fiscale in conformità agli indirizzi del Ministro (già delle finanze, poi dell'economia e delle finanze). Il giudice *a quo* provvede, poi, a ricostruire il quadro normativo.

Il servizio esplicava le sue attività mediante un organico composto di cinquanta esperti (art. 22, comma 1, del d.P.R. n. 107 del 2001), scelti (art. 10, secondo comma, della legge n. 146 del 1980, tra i funzionari dell'amministrazione finanziaria e delle altre pubbliche amministrazioni con qualifica non inferiore a dirigente, tra il personale di magistratura avente almeno la *ex* qualifica di appello (esperti già di ruolo), e tra soggetti non appartenenti alla pubblica amministrazione in possesso di elevate competenze ed esperienza professionale nelle discipline economico-finanziarie, statistiche, contabili o aziendalistiche (esperti non di ruolo, esterni alla pubblica amministrazione, quale appunto il ricorrente dott. Z.M.).

Per soddisfare esigenze di studio del dipartimento, il Ministro suddetto poteva distaccare presso lo stesso - come accaduto per il dott. Z.M. - esperti del SECIT sino alla concorrenza di metà dell'organico; esperti posti in tal caso alle dipendenze funzionali del capo dipartimento (art. 22, comma 1, del d.P.R. n. 107 del 2001).

Gli esperti erano tutti nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle finanze (art. 10, terzo comma, della legge n. 146 del 1980).

La durata massima dell'incarico - antecedentemente stabilita (dall'art. 10, quarto comma, della legge n. 146 del 1980) mediante richiamo alla disciplina sulla temporaneità degli incarichi dei dirigenti della P.A. - era triennale, rinnovabile per non più di una volta (art. 3, comma 1, lettera d, terza proposizione, del decreto legislativo 3 luglio 2003, recante «Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137»).

Gli esperti appartenenti a ruoli diversi dall'Amministrazione delle finanze erano collocati fuori ruolo, od in posizione equivalente, per la durata dell'incarico (art. 10, quarto comma, della legge n. 146 del 1980).

Gli esperti (art. 11, settimo comma, della legge n. 146 del 1980) dovevano osservare il segreto d'ufficio, ed astenersi relativamente ad affari nei quali essi stessi o parenti o affini avessero interesse; non potevano esercitare attività professionali o di consulenza né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, pena la decadenza dall'incarico, salvo che per gli esperti a tempo parziale.

Gli esperti a tempo parziale (art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, recante «Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate», convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178) potevano essere assunti o con rapporto dipendente a tempo parziale, o mediante rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

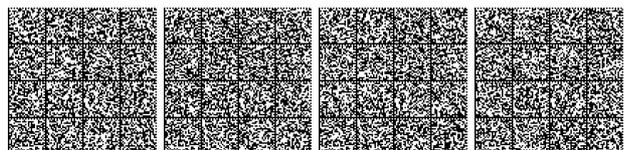
Per quanto riguarda lo stato giuridico, agli esperti del SECIT non appartenenti alla P.A. si applicavano, indipendentemente dalla loro provenienza, le disposizioni in materia riguardanti gli impiegati civili dello Stato (art. 18, comma 3, del d.P.R. 27 marzo 1992 n. 287, recante «Regolamento degli uffici e del personale del Ministero delle finanze»).

Quanto al trattamento economico, agli esperti ne spettava uno onnicomprensivo, pari al trattamento fondamentale previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei dirigenti di prima fascia, oltre ad una speciale indennità (art. 22, comma 3, del d.P.R. n. 107 del 2001).

Successivamente era sopravvenuto l'art. 45, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che - prosegue il giudice *a quo* - aveva segnato per il dott. Z.M., esperto non di ruolo, l'impugnata immediata estinzione dell'incarico.

Secondo il rimettente il quadro normativo sopra descritto rifletterebbe, in modo palese, con riguardo all'esperto del SECIT estraneo alla P.A., l'esistenza di un rapporto di lavoro, di natura dipendente ed a termine, stante l'inequivoco richiamo, da parte delle disposizioni sopra esaminate, alla disciplina inerente lo stato giuridico dei pubblici dipendenti e, quanto al trattamento economico, a quella dei dirigenti (che sono, pacificamente, lavoratori subordinati), richiamo valevole indistintamente sia per i componenti del Servizio già nei ruoli della P.A. (e, dunque, in forza a tempo indeterminato) sia per i componenti non di ruolo, legati all'Amministrazione medesima da vincolo a tempo determinato.

Anche concretamente, prosegue il giudice del lavoro, risulterebbe pacificamente provato che al dott. Z.M. era stato applicato il trattamento specificamente previsto per i lavoratori dipendenti (in via esemplificativa, con riguardo al recupero delle ore di ritardo, alle ferie, ai permessi, alla tredicesima) e che egli era iscritto alla Cassa dipendenti statali dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP); ed alla cessazione del rapporto gli era stato corrisposto il trattamento di fine rapporto.



Osserva in proposito il giudice rimettente che in casi del genere, se non ricorrono le ipotesi di recesso per giusta causa di cui all'art. 2119 cod. civ., il rapporto può essere risolto anticipatamente non già per un giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), ma soltanto ricorrendo le ipotesi di risoluzione del contratto previste dagli artt. 1453 e seguenti cod.civ. Ne conseguirebbe che, qualora il datore di lavoro proceda ad una riorganizzazione del proprio assetto produttivo, egli non potrebbe avvalersi di tale evenienza per risolvere in anticipo un contratto di lavoro a tempo determinato (è citata la sentenza della Cassazione civile n. 3276 del 2009).

In proposito, il medesimo giudice osserva che la soppressione del SECIT, per decisione sovrana del legislatore, costituisce senza dubbio un atto di primaria rilevanza incidente sull'organizzazione datoriale, ma non tale tuttavia da integrare, nell'ambito di una locatio operarum a tempo determinato, un'ipotesi d'impossibilità sopravvenuta totale della prestazione, che sarebbe riscontrabile solo a fronte dell'accertata preclusione di ogni proficuo riutilizzo del lavoratore; circostanza che tuttavia non era stata né compiutamente allegata dall'Amministrazione, né comunque dimostrata, risultando anzi il contrario, tenuto conto che l'art. 45 del d.l. n. 112 del 2008 avrebbe attribuito al Dipartimento le funzioni già intestate al SECIT, ed il MEF mostrava all'epoca numerose scoperture nei ruoli, tanto ad averlo indotto a bandire un concorso pubblico per coprire tali vacanze.

Pertanto, il Tribunale di Roma ritiene fondato l'assunto del lavoratore di essere destinato, successivamente alla soppressione del SECIT e sino alla scadenza del proprio incarico, a mansioni equivalenti presso il Dipartimento delle finanze, mantenendo quindi il diritto di percepire l'intera retribuzione come originariamente pattuito. Ma, si prosegue, è sopraggiunto l'art. 2, comma 1-ter, del d.l. n. 125 del 2010, nel testo introdotto dalla legge di conversione n. 163 del 2010, che ha "interpretato" l'articolo 45, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 nel senso che l'incarico onorario di esperto del servizio consultivo ed ispettivo tributario si doveva intendere in ogni caso cessato ad ogni effetto, sia giuridico sia economico, a decorrere dalla data di entrata in vigore di tale disposizione.

Sostiene il giudice *a quo* che con tale disposizione il legislatore avrebbe inteso sia qualificare imperativamente, ora per allora, come "onorario" l'incarico dell'esperto SECIT sia, in coerenza con tale qualificazione, disporre la cessazione contestuale alla soppressione di tale servizio, con esclusione di qualsiasi eventuale pretesa del lavoratore, di ordine giuridico ed economico.

Evidenzia il Tribunale ordinario di Roma che in questo significato la disposizione ha trovato già applicazione in varie decisioni del giudice del lavoro romano, restando quindi precluso ogni tentativo di offrirne una diversa interpretazione che non sia incompatibile con le richieste del ricorrente.

Per tali ragioni, il rimettente ritiene evidente l'incidenza dell'art. 2, comma 1-ter, del d.l. n. 125 del 2010 nel giudizio *a quo*, che sarebbe stato indirizzato da tale disposizione ad un esito opposto a quello che il preesistente assetto normativo avrebbe determinato.

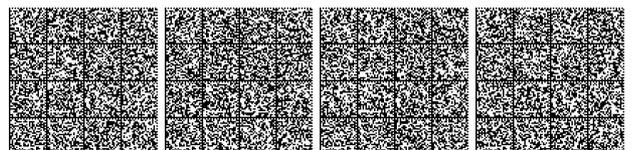
Il medesimo giudice ritiene fondato anche il dubbio di legittimità costituzionale di siffatta disposizione legislativa, con riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.

Tale disposizione - si argomenta - non rispetterebbe difatti i limiti più volte enunciati dalla Corte costituzionale in materia di norme di interpretazione autentica, per le quali la loro applicazione a rapporti precedenti deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, a patto quindi che la scelta così imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore, e sempre che lo *ius superveniens* neppure contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti, tra cui il divieto d'introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti dell'ordinamento quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento stesso.

A fronte di tale quadro, osserva innanzi tutto il giudice *a quo* che l'interpretazione-qualificazione data dal legislatore con l'art. 2, comma 1-ter, del d.l. n. 125 del 2010 non potrebbe in alcun modo essere ricondotta ad uno dei possibili originari significati della disposizione interpretata.

Difatti, anche se non si condividesse la ricostruzione del rapporto dell'esperto esterno del SECIT nei termini della subordinazione, l'unica alternativa sarebbe quella di ammettere la ricorrenza degli elementi della collaborazione coordinata e continuativa (o "para-subordinazione"), tesi in effetti recepita da altre pronunce del medesimo Tribunale, che peraltro giungono comunque all'accoglimento dei ricorsi.

Ma comunque sia, prosegue il giudice rimettente, non sarebbe possibile escludere l'esistenza, nella fattispecie, di un rapporto professionale di servizio tra l'esperto e l'Amministrazione, sicché, ricondurre il primo alla figura del funzionario onorario, verrebbe ad urtare manifestamente con tutti gli indici di riconoscimento elaborati dalla giurisprudenza (viene citata la sentenza della Cassazione, sezioni unite civili, n. 11272 del 1998): infatti, si evidenzia che l'esperto SECIT non era scelto con valutazioni di tipo politico-discrezionale (ma di carattere tecnico-professionale); era inserito in modo strutturale e professionale nell'organizzazione dell'Amministrazione; svolgeva, come visto, un rapporto provvisto di specifica e minuziosa disciplina; percepiva un compenso non meramente di natura indennitaria, ma inerente al rapporto sinallagmatico esistente tra le parti (e parametrato, infatti, al trattamento economico della dirigenza pubblica).



Con riguardo poi al legittimo affidamento, osserva il Tribunale ordinario di Roma che non è contestabile che gli esperti del SECIT, in particolare quelli esterni ai ruoli della pubblica amministrazione, avessero riposto un legittimo affidamento sulla natura professionale dell'attività da essi esercitata, pacificamente riconosciuta dalla pressoché unanime giurisprudenza, e sulle conseguenze che ne sarebbero derivate in ordine alla permanenza del rapporto per il tempo stabilito.

In sostanza, secondo il giudice *a quo* la norma di cui si tratta non avrebbe imposto una scelta rientrante tra le possibili varianti di senso del testo originario, né sarebbe intervenuta per risolvere contrasti giurisprudenziali, ma avrebbe posto in essere, con efficacia retroattiva, una sostanziale modifica della normativa precedente, incidendo in modo irragionevole, in violazione dell'art. 3 Cost., sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto.

2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Secondo la difesa erariale la norma in realtà andrebbe intesa nel senso che essa chiarisce che l'incarico di esperto del SECIT non resiste alla soppressione del servizio, così come avviene per ogni altro incarico onorario; e poiché secondo la Presidenza del Consiglio non potrebbe dirsi consolidata alcuna giurisprudenza od opinione in tema di natura del rapporto fra il SECIT e gli esperti che lo componevano, sarebbe ben possibile un'interpretazione diversa da quella che fa il Tribunale ordinario di Roma, qualificandola in termini di servizio onorario.

Contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo*, secondo il patrocinio erariale, nel rapporto unitario fra il SECIT e gli esperti sarebbero - in realtà - ravvisabili caratteri che, comunemente, vengono riferiti al servizio onorario. Infatti, secondo la Presidenza del Consiglio, tale rapporto sarebbe frutto di nomina ampiamente discrezionale (con connotazioni fiduciarie) e certo non deriva dall'esperimento di procedure di concorso; il legislatore utilizzerebbe termini del tutto compatibili con la sua natura onoraria (il rapporto viene definito come «incarico» e sono previste cause di decadenza e di revoca); l'attività dell'esperto sarebbe ben lungi dall'essere minuziosamente disciplinata (si evidenzia che l'art. 11, comma 7, della legge n. 146 del 1980 prevede unicamente che «gli esperti devono osservare il segreto di ufficio ed astenersi relativamente agli affari nei quali essi stessi e loro parenti o affini hanno interesse, non possono esercitare attività professionali o di consulenza né ricoprire uffici pubblici di qualsiasi natura»); l'inserimento nell'apparato organizzativo della P.A. non parrebbe quindi potersi definire professionale e strutturale, bensì solo funzionale; infine, dall'art. 22 del d.P.R. n. 107 del 2001 non potrebbe trarsi alcun elemento per definire come «retribuzione», quanto corrisposto all'esperto del SECIT.

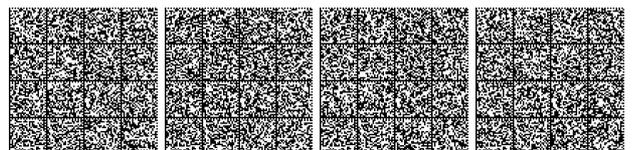
Ciò posto, la difesa erariale conclude osservando che parrebbe del tutto fuori di luogo sostenere, come fa il giudice *a quo*, la violazione dell'affidamento nella natura professionale del rapporto ed ancor più la lesione di un affidamento di chi si è visto conferire un incarico temporaneo di consulenza - specificamente riferito a determinate funzioni svolte da un servizio dotato di ben precise connotazioni - di permanere nell'incarico, una volta che venga soppresso il servizio stesso.

3. - Si è costituito il ricorrente del giudizio di primo grado, dott. Z. M.

Questi evidenzia che, confidando sulla durata prevista della nomina ad esperto del SECIT, aveva rinunciato ad un precedente incarico di livello dirigenziale sempre alle dipendenze del MEF in corso di svolgimento, ed aveva confidato quindi sul prestigio del nuovo incarico, sull'avanzamento di carriera, nonché sulla sua durata quantomeno triennale (fino al 4 settembre 2010, rinnovabile per eguale periodo) e sui conseguenti redditi e benefici pensionistici che da tale impiego gli sarebbero derivati.

Secondo il dott. Z.M., il recesso anticipato con il quale l'Amministrazione ha posto fine all'incarico, dopo nemmeno un anno dal suo inizio, dovrebbe essere qualificato come un vero e proprio licenziamento illegittimo - perché privo di giusta causa - considerando inoltre che il MEF avrebbe potuto riutilizzare proficuamente l'interessato in posti per i quali esso aveva carenza di organico. Secondo l'interveniente, proprio per rimediare alle prime pronunce favorevoli agli ex esperti esterni del SECIT, il legislatore avrebbe introdotto l'impugnata norma di «interpretazione autentica» dell'art. 45 del d.l. n. 112 del 2008, al fine di qualificare ex post il rapporto intercorso tra il dott. Z.M. ed il MEF quale «incarico onorario» e non come rapporto di natura subordinata di livello dirigenziale.

In proposito, evidenzia l'interveniente che contrasta con il principio del legittimo affidamento che un rapporto che per oltre 30 anni si è svolto in un determinato modo, senza contestazione alcuna, sia in seguito - addirittura quando non più esistenti la struttura e le relative attività - qualificato da una norma in maniera diversa, tanto più quando la diversa qualificazione del rapporto stesso sia operata con una norma retroattiva, con l'effetto di far venire meno i diritti quesiti del lavoratore sui cui lo stesso riponeva legittimo affidamento, quale il diritto ad un certo trattamento sia economico che normativo.



A conferma della considerazione del rapporto instaurato presso il SECIT come rapporto di lavoro subordinato, starebbero, secondo il dott. Z.M., oltre a varie sentenze del giudice del lavoro di Roma, anche la regolamentazione complessiva del rapporto di lavoro alle dipendenze del SECIT - dalla quale si evincerebbe che gli esperti erano nominati sulla base della loro professionalità - nonché dalle modalità del concreto svolgimento del lavoro stesso.

Prosegue l'interveniente osservando che anche quando non si riscontrasse la violazione del principio del legittimo affidamento, in ogni caso, la norma di interpretazione autentica, stravolgendo la realtà dei fatti, avrebbe determinato ingiuste disparità di trattamento, venendo così ad integrare la violazione dei principi generali di eguaglianza e ragionevolezza.

Allo stesso tempo, essa avrebbe creato una grave disparità tra gli esperti esterni che hanno potuto godere e far valere i propri diritti nei confronti del SECIT quando tale norma non esisteva e gli esperti esterni, come il dott. Z.M., che si sono viceversa ritrovati a far valere i propri diritti nella vigenza della stessa.

Nel caso in questione, obietta l'interveniente che non solo la norma *de qua* non dà alcuna spiegazione di tale equiparazione - effettuata incidentalmente e in una sede non opportuna - ma la motivazione dell'equiparazione avrebbe il solo effetto di pregiudicare posizioni soggettive di singoli, senza alcun soddisfacimento di quegli «interessi generali» richiamati dalla sentenza n. 78 del 2012 della Corte costituzionale.

Sulla scorta di tali considerazioni il dott. Z.M. conclude insistendo per la dichiarazione di illegittimità dell'art. 2, comma 1-ter, del d.l. n. 125 del 2010, convertito dalla legge n. 163 del 2010, per contrasto con l'art. 3 Cost. e, in subordine, chiede alla Corte di fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata della predetta norma, così evitando il contrasto con i precetti dell'art. 3 Cost.

#### *Considerato in diritto*

1. - Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), aggiunto dalla legge di conversione 1° ottobre 2010, n. 163, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di un giudizio inerente ad un incarico di durata triennale di componente esperto a tempo pieno, esterno ai ruoli della pubblica amministrazione, del Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario (SECIT).

La disposizione impugnata stabilisce che «L'articolo 45, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si interpreta nel senso che l'incarico onorario di esperto del servizio consultivo ed ispettivo tributario si intende in ogni caso cessato ad ogni effetto, sia giuridico sia economico, a decorrere dalla data di entrata in vigore della predetta disposizione».

Il ricorrente del giudizio *a quo* era stato nominato nel 2007 ispettore del SECIT, organismo originariamente istituito dalla legge 24 aprile 1980, n. 146 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1980), e regolato, per quanto riguarda attribuzioni, composizione e funzionamento, da altre fonti normative succedutesi nel tempo. In seguito, l'art. 45 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha stabilito, con decorrenza dal 26 giugno 2008, la soppressione del SECIT, con attribuzione delle relative funzioni al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), disponendo che il relativo personale di ruolo fosse restituito alle amministrazioni di appartenenza ovvero, se già personale del ruolo del MEF, assegnato al dipartimento di precedente appartenenza.

Sulla base di tale disposizione, all'ispettore veniva comunicata, solo verbalmente, la cessazione immediata dell'incarico precedentemente ricevuto. Egli ricorreva al giudice del lavoro, lamentando l'illegittimità della risoluzione così intervenuta e l'inadempimento del MEF rispetto alle obbligazioni retributive assunte con il conferimento dell'incarico e domandandone la condanna al pagamento delle spettanze economiche dal momento della anticipata cessazione fino alla scadenza prevista dall'incarico stesso.

La domanda si fonda sulla natura di lavoro dipendente del rapporto con il SECIT e, in subordine, di lavoro autonomo, con conseguente applicazione dell'art. 2227 del codice civile. Ad avviso del ricorrente, non vi sarebbero, al di fuori di tale alternativa, altre qualificazioni possibili e pertanto il recesso unilaterale del datore di lavoro committente dovrebbe dar luogo alla condanna al pagamento del relativo indennizzo, parametrato nel modo sopra indicato.



Al contrario, il Ministero resistente nega la configurabilità del rapporto come lavoro subordinato od autonomo, ritenendo la soppressione del SECIT causa sopravvenuta comportante l'impossibilità totale della prestazione. Inoltre, la norma impugnata avrebbe natura di interpretazione autentica chiarificatrice della qualità onoraria dell'incarico di esperto SECIT. Essa avrebbe sancito in modo inequivocabile la cessazione del rapporto ad ogni effetto giuridico ed economico, alla data di soppressione del SECIT.

1.1. - Il giudice rimettente dubita che la disposizione di interpretazione autentica richiami un significato compatibile con il dettato originale della norma riguardante l'abolizione del SECIT, anche alla luce di una serie di elementi sintomatici ricavati dalla disciplina che regolava, anteriormente alla soppressione, il rapporto tra il Servizio e gli ispettori, fossero essi pubblici dipendenti o esterni all'amministrazione.

La disposizione avrebbe incidenza sulla decisione del giudizio *a quo*, dal momento che solo l'esistenza di un rapporto di natura onoraria e la conseguente negazione sia dell'ipotesi di lavoro subordinato a tempo determinato, sia di quella di prestazione d'opera ai sensi dell'art. 2222 cod. civ. o della collaborazione coordinata e continuativa (o "parasubordinazione"), comporterebbero l'impossibilità di accogliere la domanda del ricorrente.

Nelle altre ipotesi interpretative, ora precluse dalla norma impugnata, non sarebbe sufficiente per l'amministrazione convenuta invocare il *factum principis* della soppressione legislativa del SECIT, essendo necessaria, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, la prova dell'impossibilità di destinare l'incaricato ad altra mansione utile - nel caso di specie - presso il Dipartimento delle Finanze. Possibilità, questa, allegata dal ricorrente, il quale ha evidenziato che le funzioni svolte dagli esperti erano state attribuite a tale Dipartimento presso il quale egli già era assegnato, ed ha citato una serie di reclutamenti successivi - da parte dell'amministrazione - di analoghe figure professionali.

In definitiva, la disposizione impugnata non rientrerebbe nei canoni di legittimità più volte enunciati dalla Corte costituzionale in materia di norme di interpretazione autentica e lederebbe il legittimo affidamento degli esperti del SECIT sulla natura e la durata della loro prestazione.

## 2. - La questione è fondata.

Va premesso che, come questa Corte ha più volte chiarito, il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*, sentenze n. 271 del 2011, n. 209 del 2010, n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007).

L'eventuale portata retroattiva della disposizione non è di per sé contraria a Costituzione, purché non collida con l'art. 25, secondo comma, Cost., non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 271 e 93 del 2011, n. 234 del 2007 e n. 374 del 2002).

Quanto a tali limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, è utile ricordare il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto d'introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati all'applicazione della norma; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (*ex plurimis*, sentenze n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994).

Nella fattispecie in esame la disposizione impugnata riqualifica, ora per allora, rapporti da lungo tempo instaurati, attribuendo loro una natura che in effetti non aveva mai trovato alcun riconoscimento giurisprudenziale nei quasi trent'anni di esistenza del SECIT. Dal senso letterale della disposizione interpretata e di quelle ad essa geneticamente collegate non si ricava, infatti, il significato attribuitole dalla disposizione impugnata, né esisteva contrasto giurisprudenziale circa la sua inascrivibilità al servizio onorario. Risulta lesa, dunque, l'affidamento degli ispettori esterni, legittimato da una serie di chiari elementi sintomatici di natura normativa.

2.1. - Quanto al profilo della compatibilità della norma di interpretazione autentica con il dettato originale di quella riguardante l'abolizione del SECIT, occorre preliminarmente sottolineare come essa sia sopravvenuta a due anni di distanza dall'altra, senza tenere in alcun conto le varie e numerose disposizioni precedenti, le quali - durante la vigenza di detto Servizio - avevano disciplinato in modo incompatibile con la disposizione interpretativa dei rapporti con gli esperti esterni, le modalità del loro svolgimento, il trattamento economico e le relative incompatibilità.



Così, a titolo esemplificativo, per quanto riguarda lo stato giuridico, agli esperti del SECIT non appartenenti alla pubblica amministrazione si applicavano, indipendentemente dalla loro provenienza, le disposizioni in materia riguardanti gli impiegati civili dello Stato (art. 18, comma 3, del d.P.R. 27 marzo 1992 n. 287, recante «Regolamento degli uffici e del personale del Ministero delle finanze»). Agli stessi spettava anche un trattamento economico onnicomprensivo pari al trattamento previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei dirigenti di prima fascia, oltre ad una speciale indennità (art. 22, comma 3, del d.P.R. 26 marzo 2001 n. 107, recante «Regolamento di organizzazione del Ministero delle finanze»). La loro selezione era sempre avvenuta attraverso valutazioni di carattere tecnico professionale e il loro lavoro all'interno dell'amministrazione era caratterizzato da un inserimento negli uffici regolato da specifica e minuziosa disciplina. Infine, il relativo compenso era parametrato al trattamento economico della dirigenza pubblica.

Questi caratteri, se risultano compatibili sia con un rapporto di pubblico impiego a tempo determinato, sia con un rapporto di locazione d'opera e/o lavoro parasubordinato, non sono invece presenti nei rapporti di servizio di tipo onorario. Detta qualificazione giuridica comporta, tra l'altro, che: *a)* i funzionari onorari cessano immediatamente dall'ufficio se questo - per qualsiasi ragione - venga in seguito meno, senza che siano applicabili le norme del contratto di lavoro a tempo determinato o con durata minima garantita o di collaborazione in regime di para-subordinazione; *b)* il loro rapporto non sarebbe connotato da prestazioni corrispettive e conseguentemente non azionabile nei termini del giudizio *a quo*.

Proprio la sopravvenuta qualificazione del SECIT come servizio onorario - secondo quanto meglio specificato nel successivo punto 3.4. - risulta decisiva nel mutare il quadro del contenzioso in atto, escludendo l'applicabilità della disciplina dettata dagli artt. 1218, 1256 e 1463 cod. civ.

2.2. - Il fatto che il significato oggettivo della norma interpretata non risulta compatibile con quello attribuito dalla norma interpretativa trova conferma nella giurisprudenza formatasi sul punto.

Occorre a tal fine premettere che i giudizi ingenerati dalle rivendicazioni degli esperti esterni dopo l'intervenuta soppressione del SECIT non hanno superato - al momento della decisione della presente questione - il primo grado, di modo che non si è venuto a manifestare, sul punto specifico, l'orientamento del giudice nomofilattico (le istanze degli ex esperti esterni del SECIT, discendenti dall'anticipata cessazione dei rispettivi incarichi, sono state oggetto di ripetuto vaglio giudiziario da parte del Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro).

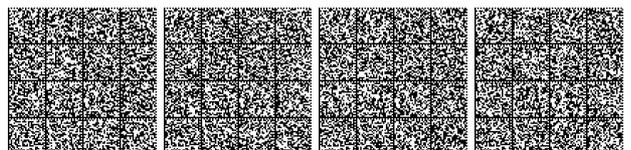
Tutte le decisioni intervenute a ricostruire la natura del rapporto degli esperti esterni oscillano tra la configurabilità di un rapporto di pubblico impiego a tempo determinato e la collaborazione di tipo professionale, iure privatorum, rientrante nell'ambito della para-subordinazione, equiparata *ex lege*, quanto al trattamento economico ed al restante regime giuridico, agli incarichi a tempo determinato del personale dirigenziale dello Stato.

È opportuno, per inquadrare esattamente l'influenza della norma in esame sui giudizi pendenti, che, ai fini dell'applicazione dei principi desumibili dagli artt. 1218, 1256 e 1463 cod. civ., non assume rilievo la distinzione tra rapporto di pubblico impiego e para-subordinazione, poiché entrambe le fattispecie rientrano comunque in tipi contrattuali caratterizzati da prestazioni corrispettive assoggettabili al principio dell'indennizzo quando è provata l'utilizzabilità alternativa del prestatore. Al contrario, tale possibilità è preclusa in caso di servizio onorario.

2.3. - Strettamente legato alla qualificazione giuridica del rapporto degli esperti esterni del SECIT è il rilievo della lesione all'affidamento ingenerato dal pacifico trattamento giuridico ed economico riservato loro per circa trent'anni .

Da quanto argomentato, infatti, si ricava che la censura di violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. è fondata sotto l'assorbente profilo della lesione del legittimo affidamento: la norma è sopraggiunta, infatti, solo quando il SECIT già non esisteva più ed i relativi rapporti di lavoro erano oramai esauriti, per riquificarli retroattivamente, attribuendo loro la veste della funzione onoraria, mai precedentemente considerata. Il legislatore ha in tal modo leso le legittime aspettative degli esperti esterni, consistenti nel convincimento che i rispettivi incarichi restassero assoggettati alla generale normativa prevista dal codice civile in materia di contratti a prestazioni corrispettive.

2.4. - Le precedenti osservazioni chiariscono come la norma di interpretazione autentica in realtà abbia prodotto un effetto assolutamente innovativo su fattispecie chiuse, in pregiudizio a posizioni già maturate ed influenzando situazioni processuali altrimenti indirizzate in modo diverso.



La soppressione del SECIT per factum principis costituisce un evento che incide sul contesto organizzativo presso il quale era svolto il servizio. Pur non essendo imputabile la causa soppressiva all'amministrazione, nondimeno sotto il profilo contrattuale la risoluzione del rapporto non potrebbe conseguire senz'altro a tale evento, se esso non comportasse l'impossibilità di ogni proficuo riutilizzo dell'ispettore. Infatti, l'istituto dell'impossibilità sopravvenuta, di cui all'art. 1463 cod. civ., sarebbe applicabile alla descritta fattispecie di cessazione anticipata del contratto di lavoro a tempo determinato solo nel caso in cui l'evento generatore della cessazione rendesse assolutamente impossibile la prestazione lavorativa. Nel caso dei contratti a prestazioni corrispettive è infatti da escludere che il factum principis costituisca, di per sé, elemento sufficiente a configurare l'impossibilità sopravvenuta della prestazione lavorativa, dal momento che ad esso si deve accompagnare la dimostrazione, da parte del datore di lavoro o del dante causa, dell'impossibilità di continuare a ricevere la prestazione (*ex plurimis* Cass. civ. n. 3276 del 2009, n. 14871 del 2004 e n. 4437 del 1995). Ove, al contrario, fosse possibile adibire il lavoratore a mansioni analoghe nella organizzazione aziendale "sopravvissuta" agli effetti del factum principis, la mancata utilizzazione dello stesso renderebbe fondate le ragioni del prestatore.

In sostanza, questo era il *thema decidendum* del giudizio instaurato dall'ispettore fino al momento in cui la sopravvenuta qualificazione di servizio onorario non ha alterato i presupposti normativi della controversia. Detta qualificazione, infatti, comporta che la cessazione anzitempo preclude l'obbligo risarcitorio a carico dello Stato. Al contrario, senza la nuova norma, sarebbe possibile, ove ne ricorrano i presupposti, l'accoglimento delle pretese economiche, stante l'applicabilità dell'art. 1463 cod. civ.

3. - In conclusione, la norma impugnata non ha attribuito alla disposizione interpretata un significato rientrante tra le possibili varianti di senso del testo originario.

Essa ha invece realizzato, con efficacia retroattiva, una sostanziale modifica della normativa precedente, così ledendo l'affidamento ingenerato dal trattamento riservato per circa trent'anni agli ispettori esterni del SECIT. Pertanto, deve essere dichiarata illegittima per contrasto con l'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), aggiunto dalla legge di conversione 1° ottobre 2010, n. 163.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 161

*Sentenza 19 - 27 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia popolare - Norme della Regione Toscana - Riscatto dell'immobile - Cittadini italiani in possesso della qualifica di profugo - Diritto di acquistare gli alloggi di edilizia residenziale popolare di cui siano assegnatari in base all'art. 17 della legge n. 137 del 1952, con applicazione del prezzo di acquisto di maggior favore riservato dalla legge statale ai profughi assegnatari in base all'art. 18 della stessa legge - Irragionevole estensione di una disciplina di privilegio propria di una specifica categoria di profughi, in ragione del canone di locazione maggiorato da essi pagato - Irragionevole trattamento di maggior favore rispetto agli assegnatari ordinari - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59, artt. 1 e 3.
- Costituzione, art. 3.

**Edilizia popolare - Norme della Regione Toscana - Riscatto dell'immobile - Cittadini italiani in possesso della qualifica di profugo - Diritto di acquistare gli alloggi di edilizia residenziale popolare di cui siano assegnatari in base all'art. 17 della legge n. 137 del 1952, con applicazione del prezzo di acquisto di maggior favore riservato dalla legge statale ai profughi assegnatari in base all'art. 18 della stessa legge - Dichiarazione di illegittimità costituzionale - Inscindibile connessione delle disposizioni dichiarate illegittime e le altre disposizioni della stessa legge - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59, artt. 2 e 4.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* 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, Giancarlo CORAGGIO,

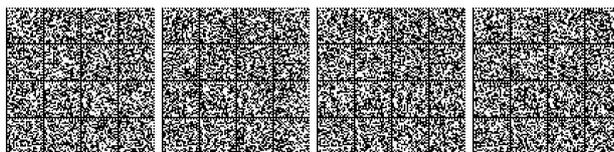
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 - Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 - Normativa organica per i profughi), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, nel giudizio vertente tra S.M. ed altri e il Comune di Firenze, con ordinanza del 20 giugno 2012, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di intervento della Regione Toscana;

udito nella camera di consiglio del 5 giugno 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese.



*Ritenuto in fatto*

1. - Con ordinanza del 20 giugno 2012, depositata nella cancelleria di questa Corte il 29 gennaio 2013 (reg. ord. n. 15 del 2013), il Tribunale ordinario di Firenze, seconda sezione civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 - Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 - Normativa organica per i profughi), per violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

2. - La legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 prevede l'applicazione a tutti i cittadini italiani ed ai loro familiari a carico, in possesso della qualifica di profugo, di un regime privilegiato di acquisto degli alloggi di edilizia residenziale pubblica loro assegnati. In particolare, l'art. 1 di tale legge, rubricato «Alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica riservati ai profughi», stabilisce che «i profughi, assegnatari della quota degli alloggi di edilizia residenziale pubblica loro riservata ai sensi dell'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 (Assistenza a favore dei profughi), ovvero ai sensi dell'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 (Normativa organica per i profughi), possono chiedere ai comuni la cessione in proprietà di tali alloggi entro il 30 giugno 2006, beneficiando delle condizioni di miglior favore di cui all'articolo 3».

L'art. 3 della stessa legge, rubricato «Prezzo di cessione degli immobili», dispone che «il prezzo di cessione degli alloggi di cui all'articolo 1 è determinato nella misura del 50 per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa ovvero di assegnazione dell'alloggio, se anteriore».

3. - La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio che - secondo quanto riferisce il Tribunale rimettente - ha a oggetto la richiesta, da parte di cittadini italiani aventi lo status di profughi, di accertare il loro diritto ad acquistare i rispettivi alloggi di edilizia residenziale pubblica «secondo le condizioni di miglior favore previste dall'art. 3» della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005; di dichiarare l'obbligo del Comune di Firenze, convenuto, di «cedere immediatamente in proprietà agli attori gli immobili da loro occupati»; di condannare il convenuto «al risarcimento dei danni per il ritardo nell'avvio del procedimento di alienazione degli alloggi». Il Tribunale rimettente, inoltre, riferisce che il Comune di Firenze si è costituito nel giudizio principale, contestando il diritto degli attori ad acquistare gli alloggi di edilizia popolare in regime agevolato; che la Regione Toscana, interventore volontario ad adiuvandum, rilevava la violazione da parte dell'ente comunale della legge regionale n. 59 del 2005; che il Comune convenuto eccepiva l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della predetta legge regionale.

3.1. - In ordine alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini della definizione del giudizio principale, il Tribunale rimettente afferma, innanzitutto, che - contrariamente a quanto sostenuto dal convenuto nel giudizio principale - la legge regionale n. 59 del 2005 è «di immediata applicazione» e «tale da fondare il diritto degli attori ad acquistare gli alloggi al prezzo agevolato del 50 per cento del costo di costruzione, prezzo che è notevolmente inferiore a quello applicabile [a]gli altri assegnatari» di alloggi di edilizia popolare e che - come rilevato mediante apposita consulenza tecnica di ufficio - «sarebbe pari ad euro 2605,08».

Inoltre, ad avviso del rimettente, sebbene il convenuto contesti che alcuni attori abbiano i requisiti necessari per invocare il diritto all'acquisto in base alle disposizioni censurate, la questione risulterebbe comunque rilevante, essendo pacifica la sussistenza dei medesimi requisiti in capo agli altri attori nel giudizio principale.

3.2. - Il giudice rimettente afferma la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sulla base di un'ampia ricostruzione del quadro normativo statale nel quale si inserisce la legge della Regione Toscana n. 59 del 2005.

3.2.1. - Secondo quanto riferito dal rimettente, la legge n. 137 del 1952 individua due tipologie di provvidenze abitative a favore dei profughi italiani provenienti dalle ex colonie africane e dalle regioni sottratte alla sovranità dello Stato italiano a seguito degli accordi di pace: in base all'art. 17, gli Istituti autonomi delle case popolari ed enti analoghi dovevano riservare ai profughi (in origine entro il termine di un quadriennio, oggetto di successive proroghe legislative) una quota pari al 15 per cento degli alloggi di edilizia residenziale pubblica abitabili a partire dal 1° gennaio 1952 (cosiddetti alloggi «riservati»); in base all'art. 18, si autorizzava (in origine per il periodo 1951-1954, anche in questo caso più volte prorogato) la costruzione, a spese dello Stato, di fabbricati a carattere popolare e popolarissimo per la sistemazione dei profughi ricoverati nei centri di raccolta amministrati dal Ministero dell'interno (cosiddetti alloggi «dedicati»).

Successivamente, l'art. 1, comma 24, della legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) stabiliva che i profughi «assegnatari di alloggi realizzati ai sensi della legge 4 marzo 1952, n. 137» potevano chiederne la cessione in proprietà beneficiando di condizioni di favore, ovvero pagando un corrispettivo pari al 50 per cento del costo di costruzione dell'alloggio. Tale previsione - sempre secondo la ricostruzione del Tribunale rimettente - ha dato luogo a una questione interpretativa, alimentata da pronunce e interventi legislativi contrastanti, circa la spettanza del diritto all'acquisto con trattamento agevolato ai soli profughi assegnatari degli alloggi «dedicati», cioè per essi costruiti in base all'art. 18 della legge n. 137 del 1952 o, per converso, anche ai profughi assegnatari degli alloggi loro riservati ai sensi dell'art. 17 della medesima legge.



Il dubbio interpretativo sarebbe stato dissipato - secondo quanto sostenuto dal rimettente - dall'art. 4, comma 223, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), norma di interpretazione autentica che stabilisce quanto segue: «il comma 24 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 1993, n. 560, si interpreta nel senso che gli alloggi attualmente di proprietà statale realizzati ai sensi dell'articolo 18 della legge 4 marzo 1952, n. 137, e successive modificazioni, assegnati ai cittadini italiani in possesso della qualifica di profugo ai sensi dell'articolo 1 della legge 4 marzo 1952, n. 137, sono ceduti in proprietà ai profughi assegnatari o ai loro congiunti in possesso dei requisiti previsti dalla predetta legge».

Il rimettente rileva, d'altra parte, che la scelta del legislatore di circoscrivere la spettanza del diritto all'acquisto con trattamento agevolato ai soli profughi assegnatari degli alloggi "dedicati", di cui all'art. 18 della legge n. 137 del 1952, sarebbe stata disattesa da successive pronunce - anche del Consiglio di Stato (sentenza n. 1176 del 2005) e della Corte di cassazione (sentenza n. 27662 del 2011). Tali decisioni, sarebbero, però, «frutto di un erroneo presupposto», in quanto farebbero tutte riferimento a un testo del richiamato art. 4, comma 223, diverso da quello effettivamente vigente e «non possono dunque essere influenti per una diversa ricostruzione del quadro normativo».

Sulla base di tale ricostruzione, il rimettente ritiene che «in base alla normativa statale solo agli alloggi di cui all'art. 18 citato si applichi l'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993», che consente appunto all'assegnatario dell'alloggio di chiederne la cessione in proprietà a condizioni di particolare favore.

Il rimettente precisa, poi, che gli immobili oggetto della controversia «rientrano tutti nella previsione di cui all'art. 17 della legge n. 137 del 1952 e non sono di proprietà statale, ma del Comune di Firenze: dunque, esulano in radice i presupposti per l'applicazione della disciplina statale secondo l'interpretazione qui accolta».

3.2.2. - È in questo quadro che si inserisce - secondo la ricostruzione compiuta dal Tribunale rimettente - la legge della Regione Toscana n. 59 del 2005, «che ha invece esteso espressamente anche ai profughi ex art. 17 della legge n. 137 del 1952 la possibilità di acquistare gli alloggi loro assegnati allo stesso prezzo di favore previsto per i profughi ex art. 18 della legge n. 137 del 1952 dall'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993».

Ai fini della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 di tale legge regionale, il rimettente osserva che, nella normativa statale, la previsione di un prezzo di acquisto di particolare favore esclusivamente a beneficio dei profughi di cui all'art. 18 della legge n. 137 del 1952 si giustifica in ragione del fatto che gli alloggi costruiti in base a tale previsione «erano locati ai profughi beneficiari ad un canone in cui era ricompresa tanto una percentuale del costo di costruzione dell'immobile (inizialmente pari al 2 per cento annuo, poi ridotta allo 0,5 per cento [...]), quanto la totalità delle spese generali di amministrazione e manutenzione calcolate ai sensi della legge» - in particolare delle disposizioni di cui al regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165 (Approvazione del testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica) - e perciò «la contrazione del prezzo di cessione riservata a questa categoria di profughi conseguiva [...] alla costante partecipazione da parte di costoro, per tutti gli anni di godimento dell'alloggio, ai costi di costruzione e gestione degli immobili». Il giudice rimettente ritiene, perciò, che «l'estensione da parte della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 del prezzo di favore di cui si è detto anche ai profughi assegnatari ex art. 17 introduce una oggettiva, immotivata disparità di trattamento a danno di quanti invece usufruiscono di immobili ex art. 18, parificandosi per tale via situazioni del tutto disomogenee e contrastando con il criterio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.», con conseguente illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della suddetta legge regionale.

Inoltre, il giudice rimettente ravvisa la non manifesta infondatezza della questione di legittimità dei medesimi artt. 1 e 3, sempre in relazione all'art. 3 Cost., «nella parte in cui, richiamando lo stesso criterio di cui all'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993, prevedono che, a certe condizioni, i profughi assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica ex art. 17 della legge n. 137 del 1952 possano ottenere l'acquisto in proprietà degli alloggi assegnati previo pagamento di un prezzo pari al 50 per cento del costo di costruzione invece che secondo le norme generali che disciplinano il patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica, così irragionevolmente diversificando situazioni del tutto assimilabili (il trattamento di tali assegnatari rispetto alle altre categorie di assegnatari degli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica)». Secondo il rimettente «non si rinviene infatti una ragione particolare che giustifichi la diversità del trattamento di particolare favore rispetto alla generalità degli assegnatari, dal momento che la valorizzazione dello stato di profugo italiano è già stata presa in considerazione dall'ordinamento per disporre la riserva del 15 per cento degli alloggi del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica, mentre considerarla nuovamente come elemento per disporre una così drastica riduzione del prezzo di acquisto rispetto agli assegnatari che non sono profughi contrasta con il principio di eguaglianza, perché comporta un ingiustificato trattamento differenziato di una medesima categoria di soggetti».



Il Tribunale rimettente ritiene, pertanto, che «questa scelta viola il canone generale della ragionevolezza delle norme e pare esulare dai limiti della discrezionalità legislativa, specie di fronte alla tutela di un diritto sociale, quale quello al bene casa, che mal tollera differenziazioni non legate allo stato di bisogno concreto (art. 47, secondo comma, Cost.)». A sostegno di tale affermazione, il rimettente osserva che la finalità della normativa regionale impugnata «non è stata quella di differenziare per qualche motivo la posizione dei profughi da quella degli altri assegnatari, ma, come dichiarato in modo espresso, è stata quella di equiparare il trattamento tra profughi assegnatari di alloggi costruiti apposta dallo Stato (art. 18 citato) e profughi assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale (art. 17 citato), equiparazione che, in base a quanto osservato, appare irragionevole».

4. - È intervenuta in giudizio, con atto depositato nella cancelleria il 5 marzo 2013, la Regione Toscana, deducendo l'infondatezza della questione.

In primo luogo, secondo la Regione, la legge regionale n. 59 del 2005 sarebbe stata emanata nel rispetto della competenza legislativa esclusiva che, in virtù dell'art. 117, quarto comma, Cost., spetta alle Regioni in materia di edilizia residenziale pubblica. In ogni caso, il legislatore regionale non avrebbe «fatto altro che trasportare a livello regionale una normativa già predisposta a livello statale» - rispetto alla quale «nessuna questione di legittimità costituzionale è mai stata sollevata» - privilegiandone «l'interpretazione estensiva».

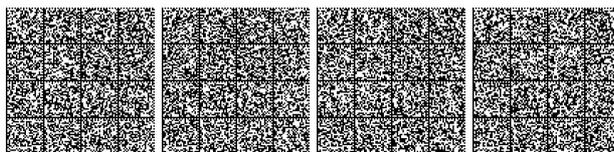
In secondo luogo, l'intervento del legislatore regionale, lungi dal creare disparità irragionevoli, avrebbe una finalità perequativa, dal momento che dal «quadro interpretativo-applicativo della normativa statale» sarebbe derivata «un'ingiustificata discriminazione tra i cittadini italiani aventi lo status di profugo, e quindi assegnatari degli alloggi costruiti appositamente per loro dallo Stato ai sensi dell'art. 18, e quelli, invece, assegnatari degli alloggi in quota loro riservata ex art. 17»: in base all'art. 2, comma 223, della legge n. 350 del 2003, infatti, «questi ultimi, se non fosse intervenuto il legislatore regionale, si sarebbero trovati a dover pagare senza un giustificato motivo, un prezzo di cessione pari al doppio di quello pagato dai primi». Gli stessi lavori preparatori della legge regionale n. 59 del 2005 espliciterebbero - secondo quanto riportato dalla difesa regionale - «il fine di stabilire una situazione di parità di trattamento tra le due suddette tipologie di alloggi per profughi in merito al relativo prezzo di cessione applicabile, dando così una concreta risposta ad evidenti ragioni di equità sociale». Pertanto, l'intervento del legislatore regionale sarebbe pienamente rispettoso dell'art. 3 Cost. e attuativo del principio di «imparzialità sostanziale nell'agire amministrativo» sancito dall'art. 97 Cost.

Infine, la Regione Toscana eccepisce l'errata formulazione della censura riferita al principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) per mancata indicazione del *tertium comparationis*. In particolare, mancherebbe, «a fondamento dell'illegittimità costituzionale, il paragone tra la condizione dei comuni assegnatari di edilizia residenziale pubblica e coloro che ne beneficiano perché hanno lo status di profughi».

### *Considerato in diritto*

1. - Con ordinanza del 20 giugno 2012, il Tribunale ordinario di Firenze, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 - Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 - Normativa organica per i profughi), per violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

1.1. - Le disposizioni regionali impugnate riconoscono a tutti i cittadini italiani (e ai loro familiari a carico) in possesso della qualifica di «profugo» il diritto di acquistare gli alloggi di edilizia residenziale popolare loro assegnati, beneficiando di «condizioni di miglior favore» rispetto agli assegnatari ordinari. Per questi ultimi, le condizioni sono determinate dall'art. 1, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), secondo cui il prezzo degli alloggi «è costituito dal valore che risulta applicando un moltiplicatore pari a 100 alle rendite catastali» rivalutate e «al prezzo così determinato si applica la riduzione dell'1 per cento per ogni anno di anzianità dell'immobile, fino al limite massimo del venti per cento». Per gli assegnatari che abbiano la qualifica di «profugo», invece, l'art. 3 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 stabilisce, in deroga al criterio generale, che il prezzo di cessione degli alloggi «è determinato nella misura del 50 per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa ovvero di assegnazione dell'alloggio, se anteriore». Il medesimo regime derogatorio, di particolare favore, si applica, invece, in base alla normativa statale, ai soli profughi assegnatari degli alloggi per essi costruiti in base alle previsioni di cui agli artt. 18 e seguenti della legge 4 marzo 1952, n. 137 (Assistenza a favore dei profughi), in ragione del canone di locazione maggiorato da essi pagato.



1.2. - Secondo il rimettente, gli impugnati artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 violerebbero l'art. 3 Cost. per due motivi: in primo luogo, perché equiparerebbero irragionevolmente, ai fini dell'acquisto dell'immobile, il trattamento dei profughi assegnatari degli alloggi realizzati in base all'art. 18 della legge n. 137 del 1952 e il trattamento degli altri profughi assegnatari di alloggi dell'edilizia residenziale pubblica - di cui all'art. 17 della legge n. 137 del 1952 e all'art. 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 (Normativa organica per i profughi) - che, a differenza dei primi, sono «soggetti ad un canone calmierato, privo di componenti forfettarie calcolate in base ai costi di costruzione e gestione dell'immobile condotto in locazione»; in secondo luogo, perché differenzierebbero irragionevolmente il trattamento degli assegnatari di alloggi popolari in possesso della qualifica di profughi da quello degli assegnatari ordinari, non rinvenendosi «una ragione particolare che giustifichi la diversità del trattamento di particolare favore rispetto alla generalità degli assegnatari».

2. - La questione è fondata.

2.1. - Preliminarmente, occorre ricostruire il quadro normativo in materia di provvidenze abitative previste a favore dei cittadini italiani in possesso della qualifica di «profugo», al fine di individuare la *ratio* dei benefici loro riconosciuti.

La legge n. 137 del 1952 - primo intervento a favore dei cittadini italiani rientrati dalle ex colonie africane e dalle regioni sottratte alla sovranità dello Stato italiano a seguito degli accordi di pace che posero fine al secondo conflitto mondiale - ha previsto due tipi di provvidenze abitative. Da un lato, l'art. 17 di tale legge riservava ai profughi (in origine, per un quadriennio) una quota pari al 15 per cento delle assegnazioni di tutti gli alloggi che gli istituti di gestione delle case popolari avrebbero costruito dal 1° gennaio 1952 (cosiddetti alloggi «riservati»). Dall'altro lato, l'art. 18 autorizzava (in origine, fino al 1954) la costruzione, a spese dello Stato, di fabbricati a carattere popolare e popolarissimo per la sistemazione dei profughi ricoverati nei centri di raccolta amministrati dal Ministero dell'interno (cosiddetti alloggi «dedicati»).

Il rapporto tra gli enti di gestione e i profughi assegnatari degli alloggi «riservati», sorto in base al citato art. 17, è assoggettato, anche ai fini della determinazione del canone, al regime giuridico dettato in via generale per i rapporti tra gli stessi enti e gli assegnatari ordinari. Al contrario, per i profughi assegnatari degli alloggi «dedicati», di cui all'art. 18, l'art. 24 della stessa legge n. 137 del 1952 ha previsto un canone di locazione maggiorato, che - secondo il testo originario - comprendeva «le spese generali di amministrazione e manutenzione dell'alloggio calcolate secondo le norme del T.U. 28 aprile 1938 n. 1165, nonché una somma pari al 2 per cento annuo del costo dell'alloggio stesso», e - secondo il testo vigente dello stesso art. 24, come modificato dall'art. 1 della legge 14 marzo 1961, n. 182 (Modificazioni agli articoli 24 e 25 della legge 4 marzo 1952, n. 137, concernente l'assistenza a favore dei profughi di guerra) - include «le spese generali, di amministrazione e di manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre una somma pari allo 0,50 per cento annuo del costo di costruzione dell'alloggio». Gli istituti gestori, riscosso il canone, sono tenuti a riversare allo Stato la quota - prima del 2 per cento, poi dello 0,5 per cento - relativa al costo di costruzione (art. 25 della legge n. 137 del 1952).

Proprio in considerazione del più oneroso canone da essi corrisposto, ai profughi assegnatari degli alloggi «riservati», di cui all'art. 18, è stata concessa la facoltà di acquistare gli immobili a condizioni di particolare favore. L'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993 ha, infatti, riconosciuto ai profughi assegnatari degli alloggi «realizzati» ai sensi della legge 4 marzo 1952, n. 137 - costruiti, cioè, in base all'art. 18 di tale legge - il diritto di chiederne la cessione in proprietà, «beneficiando delle condizioni di miglior favore contenute nell'articolo 26» del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2 (Norme concernenti la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico), ossia pagando un corrispettivo pari al 50 per cento del costo di costruzione dell'alloggio.

L'art. 4, comma 223, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004) ha definitivamente chiarito che il regime di maggior favore previsto dall'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993 si applica soltanto alla speciale categoria di profughi assegnatari degli alloggi di cui all'art. 18 della legge n. 137 del 1952.

La scelta del legislatore statale di riservare il trattamento di acquisto agevolato ai soli profughi assegnatari di alloggi realizzati in base agli artt. 18 e seguenti della legge n. 137 del 1952 si giustifica - come già osservato in passato dalla Corte di cassazione - in ragione del fatto che tale categoria, nel pagare una canone di locazione maggiorato, ha «già corrisposto sia una quota annua (prima del 2 per cento e, poi, dello 0,5 per cento) del costo di costruzione, e dunque, una somma che - per le assegnazioni effettuate negli anni 1952-53 poteva aver raggiunto circa il 40 per cento di questo costo - sia una quota parte delle spese di manutenzione straordinaria» (Cassazione civile, sentenza n. 13949 del 1999).



2.2. - L'impugnata legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 ha esteso il suddetto regime privilegiato, che consente di acquistare la proprietà dell'immobile versando un importo corrispondente alla metà del costo di costruzione, a tutti i profughi assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Secondo l'art. 1 di tale legge regionale, infatti, anche «i profughi, assegnatari della quota degli alloggi di edilizia residenziale pubblica loro riservata ai sensi dell'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 (Assistenza a favore dei profughi), ovvero ai sensi dell'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 (Normativa organica per i profughi), possono chiedere ai comuni la cessione in proprietà di tali alloggi entro il 30 giugno 2006, beneficiando delle condizioni di miglior favore», ossia di un prezzo di cessione che - in base all'articolo 3 - «è determinato nella misura del 50 per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa ovvero di assegnazione dell'alloggio, se anteriore».

La scelta così compiuta ha l'effetto di estendere un regime di privilegio, derogatorio rispetto alle norme generali in materia di edilizia residenziale pubblica, e di alterare la posizione relativa della categoria interessata rispetto ad altre categorie - i profughi di cui all'art. 18 della legge n. 173 del 1952 e gli assegnatari ordinari di alloggi popolari - che sono titolari del medesimo diritto all'abitazione, al quale la giurisprudenza costituzionale riconosce carattere inviolabile (*ex plurimis*, sentenze n. 61 del 2011, n. 404 del 1988 e n. 217 del 1988).

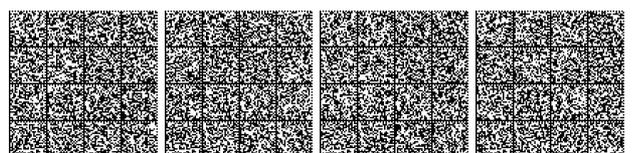
Tale scelta è in contrasto con l'art. 3 Cost. per l'irragionevolezza sia del criterio prescelto per l'estensione del beneficio, sia della parificazione di situazioni eterogenee, nonché per la non giustificata disparità di trattamento che risulterebbe dall'applicazione delle disposizioni censurate.

Innanzitutto, occorre considerare che la tutela dei profughi rientrati in Italia al termine del secondo conflitto mondiale è stata soddisfatta assicurando - attraverso la riserva delle assegnazioni e la costruzione diretta dei fabbricati, previste, rispettivamente dagli artt. 17 e 18 della legge n. 137 del 1952 - la disponibilità di un adeguato numero di alloggi da assegnare loro in locazione. Né le leggi dell'epoca, né quelle dei decenni successivi hanno attribuito ai suddetti conduttori un trattamento pecuniario agevolato (rispetto a quello spettante agli assegnatari ordinari di alloggi dell'edilizia residenziale pubblica) per il solo fatto di essere «profughi». Le disposizioni regionali censurate introducono, invece, un regime di privilegio a favore dei profughi a oltre sessanta anni di distanza dagli eventi che avevano determinato la specificità del problema abitativo di tale categoria di persone. Per di più, in numerosi casi, per via del tempo intercorso, gli eventuali beneficiari non sono i profughi stessi, bensì, «in caso di decesso dell'assegnatario originario», i familiari con esso conviventi «ai quali sia stato riconosciuto il diritto al subentro nell'assegnazione dell'alloggio» (art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005). Appare, perciò, irragionevole la scelta del legislatore regionale di stabilire, a distanza di tanto tempo, un trattamento di favore che, tra gli assegnatari di alloggi popolari, privilegia la categoria dei profughi e, in concreto, i loro discendenti.

Inoltre, è vero che il legislatore statale, con l'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993, ha previsto agevolazioni nell'acquisto degli alloggi popolari a favore dei profughi assegnatari dei fabbricati realizzati in base all'art. 18 della legge n. 137 del 1952. Tuttavia, il beneficio è stato loro accordato non in quanto profughi, bensì in quanto conduttori gravati da un canone di locazione più oneroso di quello ordinario, perché comprensivo sia di una quota delle spese di manutenzione straordinaria, sia di una quota annua del costo di costruzione. La legge della Regione Toscana n. 59 del 2005, invece, estendendo l'ambito soggettivo di applicazione del regime di maggior favore nell'acquisto di alloggi popolari al di là dell'ambito indicato dall'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993, accorda rilievo esclusivo alla qualifica di profugo e trascura il dato differenziale - il canone di locazione maggiorato - che è all'origine del regime di maggior favore riservato dalla legislazione statale ai profughi destinatari degli alloggi di cui agli artt. 18 e seguenti della legge n. 137 del 1952. In tal modo, il legislatore regionale equipara il trattamento di due gruppi di conduttori di alloggi pubblici che, benché accomunati dall'essere (stati) profughi, si trovano, rispetto alle condizioni di esercizio del diritto al riscatto dell'immobile, in una situazione oggettivamente differenziata.

Infine, gli artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 determinano una disparità di trattamento, anch'essa non giustificata, tra i profughi assegnatari di alloggi popolari «riservati», di cui all'art. 17 della legge n. 137 del 1952, e gli ordinari assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica. La normativa regionale censurata, infatti, differenzia la posizione di tali categorie di conduttori senza tener conto del fatto che gli uni e gli altri - avendo goduto dell'assistenza pubblica in ragione di un comune stato di bisogno, ritenuto meritevole di tutela, e avendo corrisposto negli anni, agli enti gestori degli alloggi loro assegnati, un identico canone di locazione - si trovano, ai fini dell'acquisto in proprietà dell'immobile, nella medesima condizione.

3. - In considerazione della inscindibile connessione esistente tra gli impugnati artt. 1 e 3 della Regione Toscana n. 59 del 2005 e le altre disposizioni (artt. 2 e 4) della stessa legge, l'illegittimità costituzionale dei primi deve estendersi in via consequenziale alle seconde, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 - Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 - Normativa organica per i profughi);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*Sabino CASSESE, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130161

N. 162

*Sentenza 19 - 27 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Porti e aeroporti - Norme della Regione Lazio - Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo - Ricorso del Governo - Difetto di motivazione in ordine ai parametri evocati - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*).

**Porti e aeroporti - Norme della Regione Lazio - Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo - Parte inerente l'inserimento dell'art. 2-bis, comma 2, nel corpo della precedente legge regionale n. 41 del 1997 - Ricorso del Governo - Omesso svolgimento di censure - Inammissibilità della questione *in parte qua*.**

- Legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*).

**Responsabilità civile - Norme della Regione Lazio - Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo - Previsione di ipotesi di responsabilità in materia di sicurezza della pubblica incolumità, di uso del territorio e di tutela dell'ambiente per i piloti dei velivoli e ulteriori ipotesi a carico del gestore della aviosuperficie, per quanto riguarda le strutture facenti parte della stessa nella fase di decollo e di atterraggio dell'aeromobile - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*).



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,  
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21 settembre 2012, depositato in cancelleria il 1° ottobre 2012 ed iscritto al n. 128 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Achille Chiappetti per la Regione Lazio.

*Ritenuto in fatto*

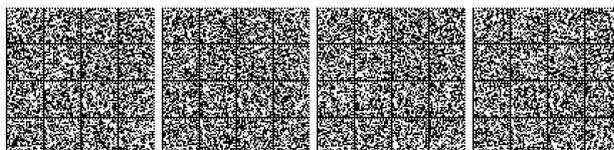
1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 21 settembre 2012 e depositato il 1° ottobre 2012, iscritto al Reg. ric. n. 128 del 2012, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo)», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), della Costituzione ed in relazione agli artt. 1, 3, comma 1, 6, comma 1, 7, comma 7, 8, comma 5, e 11, comma 3, del decreto ministeriale 1° febbraio 2006 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attuativo della legge 2 aprile 1968, n. 518 (Liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio).

2. - Assume il ricorrente che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, che sostituisce l'art. 1 della legge della Regione Lazio 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo), andrebbe a legiferare sulle materie di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost., vale a dire la sicurezza e l'incolumità pubblica sul territorio nazionale, nonché l'ordinamento giuridico civile e penale.

2.1. - In tal senso viene richiamata la giurisprudenza della Corte, secondo la quale la competenza regionale concorrente in materia di porti ed aeroporti civili, di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., riguarda le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio regionale e non l'organizzazione e l'uso dello spazio aereo, che rimangono, ai sensi dell'art. 117, lettera *h*), Cost., materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 18 del 2009 e n. 51 del 2008).

2.2. - Inoltre il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che la materia sarebbe già stata disciplinata dal legislatore statale con norme rispetto alle quali la legge regionale si porrebbe in contrasto. In particolare vi sarebbe conflitto con l'art. 1 del decreto ministeriale 1° febbraio 2006 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che, nel fornire la definizione delle sole aviosuperfici, elisuperfici e idrosuperfici, non contemplerebbe la figura dei campi di volo. In secondo luogo l'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012 si porrebbe in contrasto anche con l'art. 6, comma 1, del citato decreto ministeriale, il quale nel disciplinare le attività che si svolgono su aviosuperfici prevede che «oltre all'effettuazione di attività non remunerate, sono consentite anche le attività di trasporto pubblico, scuola e lavoro aereo» e non farebbe alcun riferimento alle attività previste dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, quali il «volo e i vari sport dell'aria ad esso collegati, ad esempio paracadutismo, volo a vela, volo da diporto e sportivo».

3. - Anche l'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, che inserisce l'art. 2-*bis* dopo l'art. 2 della legge reg. Lazio n. 41 del 1997, invaderebbe le competenze statali esclusive individuate dall'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost., quali la sicurezza e l'incolumità sul territorio nazionale, nonché l'ordinamento giuridico civile e penale.



3.1. - A tale proposito questa illegittimità si configurerebbe in relazione all'art. 3, comma 1, del citato decreto ministeriale, che nel disciplinare la gestione e l'uso delle aviosuperfici, prevede, quanto alla responsabilità dei gestori, che «fatto salvo quanto previsto agli articoli 7 e 8, l'aviosuperficie è gestita da persone fisiche o giuridiche le quali sono responsabili della sua rispondenza ai requisiti previsti dal presente decreto, nella sua agibilità in condizioni di sicurezza anche in relazione agli ostacoli presenti lungo le traiettorie di decollo e atterraggio e dell'efficienza delle attrezzature tecniche e operative installate». Con riferimento alla responsabilità dei piloti il suddetto decreto stabilisce altresì, all'art. 7, comma 7, per le elisuperfici, e all'art. 8, comma 5, per le aviosuperfici, che «il pilota è responsabile del rispetto della normativa vigente in materia di uso del territorio e di tutela dell'ambiente» e all'art. 11, comma 3, che «il pilota è responsabile del rispetto della normativa vigente in materia di controllo del traffico aereo».

3.2. - Sul punto viene nuovamente richiamata la medesima giurisprudenza costituzionale citata a sostegno dell'illegittimità dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012.

4. - Con memoria depositata il 31 ottobre 2012 si è costituita in giudizio la Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

4.1. - Innanzitutto, la resistente osserva che le disposizioni della legge reg. Lazio n. 9 del 2012 sono identiche a quelle della previgente legge reg. Lazio n. 41 del 1997 e che il recente intervento del legislatore regionale avrebbe disciplinato solamente profili edilizi ed urbanistici. Questo limitato effetto normativo delle modifiche sarebbe evidente e riguarderebbe anche i campi di volo; in tal senso la legge regionale impugnata prevedrebbe la necessità di procedere ad una variante degli strumenti urbanistici comunali nel caso di aviosuperfici, in quanto più impattanti rispetto all'assetto territoriale deputato ad ospitarle, prevedendo invece un semplice regime autorizzatorio per i manufatti relativi ai campi di volo ritenuti meno invasivi dal punto di vista urbanistico, in quanto privi di strutture permanenti.

Per inciso la Regione Lazio osserva che il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri non denuncia alcuna violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., là dove inserisce i porti ed aeroporti civili tra le materie di legislazione concorrente.

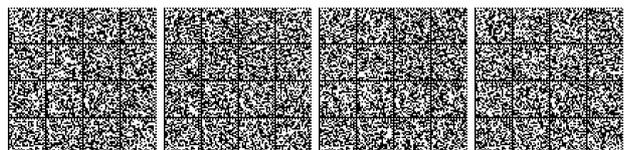
4.2. - Sotto il profilo dell'inammissibilità, vi sarebbe la violazione dell'art. 31, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), poiché non sarebbe stata data prova dell'esistenza, né sarebbero stati indicati gli estremi della delibera del Consiglio dei ministri, che è necessario presupposto della proposizione del ricorso, unico atto quest'ultimo ad essere stato notificato o comunicato alla Regione.

Inoltre, a giudizio della resistente, il ricorso sarebbe inammissibile anche perché proposto non dal Presidente del Consiglio dei ministri, in qualità di vertice del Governo, bensì dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, che è presieduta dal Presidente del Consiglio stesso. Quest'ultima, tuttavia, sarebbe una mera struttura amministrativa che la Costituzione non includerebbe tra i tre organi che compongono il Governo ai sensi dell'art. 92, comma primo, Cost.

4.3. - La resistente ritiene ancora che il primo motivo di ricorso sia inammissibile, in quanto non esporrebbe quale sia la parte dell'art. 1, comma 1, della legge regionale impugnata, che inciderebbe sulla materia della sicurezza e dell'incolumità pubblica, nonché sull'ordinamento giuridico e civile. Ne conseguirebbe la mancanza nell'atto introduttivo del presente giudizio dell'illustrazione delle relative censure, elemento essenziale dei ricorsi che promuovono questioni di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 19, comma primo, della delibera 7 ottobre 2008 (Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale). Peraltro, la lettura del citato articolo evidenzerebbe che lo stesso sarebbe privo di contenuto normativo, limitandosi a precisare che la legge disciplina la realizzazione e l'esercizio delle aviosuperfici e dei campi di volo per aeromobili nel rispetto della citata legge n. 518 del 1968. Inoltre la lamentata inammissibilità non potrebbe essere superata dal rilievo, pure contenuto nel ricorso, che tra le definizioni dell'art. 1 del decreto ministeriale del 2006 non vi sarebbe quella dei campi di volo e che le attività previste dall'articolo impugnato sarebbero escluse dall'art. 6 del decreto ministeriale stesso.

A tale proposito la Regione osserva che un decreto ministeriale, in quanto atto meramente regolamentare, non può costituire parametro per la violazione di competenze esclusive dello Stato, specie laddove attiene strettamente a materia oggetto di legislazione concorrente.

5. - Nel merito, la Regione sostiene che un elenco di definizioni non potrebbe porre, di per sé, un vincolo al legislatore regionale, laddove come emerge con chiarezza dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 41 del 1997, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, la disciplina si limiterebbe a porre all'interno di una delle definizioni elencate, quella di aviosuperfici, una mera distinzione valevole solo a fini edilizio-urbanistici e di competenza esclusiva regionale. I campi da volo, secondo la nuova disciplina regionale, sarebbero aviosuperfici che si distinguerebbero dalle altre per la minore articolazione di strutture permanenti ivi costruite. Anche il riferimento contenuto nell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 41 del 1997 al volo e ai vari sport dell'aria ad esso collegati non si porrebbe in contrasto con l'art. 6 del decreto ministeriale citato. Infatti, i vari sport dell'aria rientrerebbero tra le attività non remunerate consentite sulle aviosuperfici dalla richiamata normativa dello Stato. In ogni caso l'indicazione contenuta nell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 41 del 1997, nella nuova formulazione, non derogherebbe ad alcuna norma statale, trattandosi di una mera specificazione, che non potrebbe causare alcuna lesione alle esigenze di sicurezza ed incolumità pubblica.



La Regione da ultimo rileva che ove si ritenessero tali attività sportive non comprese nell'elenco di mere definizioni di cui all'art. 1 del decreto ministeriale del 2006, ne dovrebbe conseguire che tali attività non potrebbero essere svolte in Italia. A giudizio della resistente dovrebbe poi valere la considerazione che la legge regionale negli articoli impugnati non avrebbe mai inteso derogare, né lo avrebbe fatto, alle normative statali sull'uso dell'aria, né avrebbe modificato per questa parte l'art. 1 della legge reg. Lazio n. 41 del 1997.

Sul secondo motivo di ricorso la Regione Lazio osserva che nessuna portata lesiva potrebbe essere attribuita ad una disposizione, che ribadisce e richiama la normativa dello Stato, in particolare quella posta dalle disposizioni del decreto ministeriale del 2006 sulla responsabilità dei piloti e dei gestori delle aviosuperfici. La sola specificazione che potrebbe avere carattere innovativo - ma in realtà, a giudizio della resistente, si tratterebbe di norma meramente ripetitiva - sarebbe quella sulla responsabilità amministrativa del gestore dell'aviosuperficie, con riguardo ai manufatti, la cui edificazione e gestione rientrerebbe nelle attribuzioni edilizio-urbanistiche di competenza esclusiva della Regione. Pertanto, l'art. 1, comma 3 della legge reg. Lazio n. 9 del 2013, che introduce l'art. 2-bis nella legge reg. Lazio n. 41 del 1997, non inciderebbe sulla legislazione statale in materia di sicurezza ed incolumità, né disciplinerebbe aspetti inerenti all'ordinamento civile e penale.

6. - Con memoria depositata in data 16 aprile 2012 la Regione Lazio ribadisce che la denominazione "campi di volo", contenuta nell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, non inciderebbe sull'elencazione di cui all'art. 1 del decreto ministeriale del 2006, la quale comprende la figura delle "aviosuperfici". I campi di volo sarebbero delle aviosuperfici non dotate di manufatti stabili per i quali sono necessarie delle licenze edilizie. Ne conseguirebbe che il legislatore regionale avrebbe stabilito la non necessità per i campi di volo di munirsi di licenze edilizie a meri fini urbanistici, nell'esercizio della propria competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. In tal modo non avrebbe modificato l'elencazione contenuta nel decreto ministeriale del 2006, né avrebbe inciso sulle competenze esclusive statali.

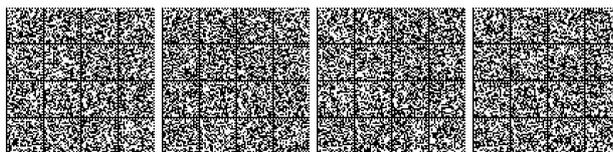
La resistente ribadisce quanto già affermato nella memoria di costituzione in ordine al dato che la dizione "campi di volo" fosse già prevista nella legge reg. Lazio n. 41 del 1997, con riferimento alla riconducibilità dell'esercizio del volo e dei vari sport ad esso collegati, quali il paracadutismo, il volo a vela, il volo da diporto e sportivo, alla nozione di attività non remunerate di cui all'art. 6 del decreto ministeriale del 2006, rispetto alle quali sarebbero le attività aggiuntive di trasporto pubblico, scuola e lavoro aereo a costituire vere e proprie tipologie diverse di attività aeronautica, alle quali è dedicata la disciplina posta dagli artt. 22, 23 e 24 del decreto ministeriale citato.

Secondo la Regione Lazio, nello svolgimento delle attività di tipo sportivo sarebbe ovvio che la disciplina da osservare da chi le pratica sarebbe quella dettata in via generale per il volo sulle aviosuperfici di cui all'art. 11 del decreto ministeriale del 2006 e per i requisiti dei piloti dagli artt. 20 e 21 del medesimo. Conclude sul punto la resistente che, per il volo sportivo, se vi sono regole statali da applicare, sarebbero comunque vincolanti anche per gli aerei che si sollevano da aviosuperfici, ove ne abbiano i requisiti. Non-dimeno nessuna disposizione del decreto ministeriale citato farebbe riferimento espresso a tali attività, che non sarebbero escluse.

7. - Anche con riferimento all'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, la Regione Lazio ripete che il suo contenuto sarebbe totalmente privo dell'attitudine ad incidere sul decreto ministeriale del 2006. Difatti, là dove esso menziona la responsabilità dei piloti dei velivoli, si limiterebbe a richiamare la normativa statale, mentre per quanto concerne la responsabilità dei gestori sarebbe evidente che il legislatore regionale avrebbe fatto riferimento alla responsabilità nel campo edilizio, che sarebbe di propria competenza.

8. - In via subordinata, la resistente osserva che nessuna delle disposizioni impuginate potrebbe considerarsi inerente al concetto di sicurezza proprio della polizia amministrativa o comunque considerarsi compreso nella locuzione «ordine pubblico e sicurezza», come risultante dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare nessuna delle disposizioni citate riguarderebbe la repressione dei conegni suscettibili di rilevanza penale (sentenza n. 222 del 2006). Secondo la Regione Lazio, non potrebbe avere a tal fine rilievo il fatto che sia stata introdotta una mera ripartizione interna tra aerosuperfici con edificazioni e aerosuperfici senza edificazioni, né sussisterebbe pericolo di compimento di reati o per l'incolumità pubblica nel caso dell'esercizio del solo volo sportivo o del paracadutismo. Tali considerazioni, infatti, non assumerebbero «un rilievo talmente preminente da imporre, come soluzione costituzionalmente obbligata, che le funzioni e i compiti in materia siano attribuiti non all'autorità locale, ma a quella di pubblica sicurezza» (sentenza n. 290 del 2001) e quindi non vi sarebbe la competenza esclusiva del legislatore statale. Neppure il generico richiamo alla responsabilità dei piloti e dei gestori delle aviosuperfici avrebbe un contenuto normativo innovativo, tale da incidere sulla normativa di carattere civilistico rimessa allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché nella legge regionale impugnata vi sarebbe solamente un mero rinvio al vigente diritto statale.

La Regione Lazio, in via ulteriormente subordinata, rileva che al più potrebbe riscontrarsi una di quelle situazioni in cui la confluenza di competenze legislative esclusive dello Stato e concorrente delle Regioni comporterebbe forme di collaborazione di tipo organizzativo per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione (sentenze n. 401 del 2007 e n. 51 del 2008). Nel caso di specie il legislatore statale avrebbe operato autonomamente senza la partecipazione delle Regioni, pur competenti in materia di porti ed aeroporti civili di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e la Regione si sarebbe trovata nella condizione di dover integrare, per quanto di sua competenza, la disciplina statale, senza peraltro intaccarla.



*Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo)», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), della Costituzione.

2. - L'art. 1, comma 1, della legge impugnata sostituisce l'art. 1 della legge della Regione Lazio 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo), nel modo seguente: «1. La presente legge disciplina la realizzazione e l'esercizio di aviosuperfici e campi di volo per aeromobili nel rispetto della legge 2 aprile 1968, n. 518 (Liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 8 agosto 2003 (Norme di attuazione della l. 2 aprile 1968, n. 518, concernente la liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006 (Norme di attuazione della l. 2 aprile 1968, n. 518, concernente la liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), del decreto del Ministro dei trasporti 10 marzo 1988 (Modificazione al d.m. 27 dicembre 1971 recante norme di attuazione della l. 2 aprile 1968, n. 518, concernente la liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), della legge 25 marzo 1985, n. 106 (Disciplina del volo da diporto o sportivo) e successive modifiche e del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 133 (Nuovo regolamento di attuazione della legge 25 marzo 1985, n. 106, concernente la disciplina del volo da diporto o sportivo). 2. Le aviosuperfici ed i campi di volo di cui al comma 1 riguardano l'esercizio del volo e dei vari sport dell'aria ad esso collegati, ad esempio paracadutismo, volo a vela, volo da diporto e sportivo. 3. I campi di volo si differenziano dalle aviosuperfici per la presenza, in queste ultime, di strutture permanenti quali hangar, depositi, officine, servizi tecnologici, servizi di ristoro ed altri edifici, purché ad esse complementari, e che necessitano, per tale motivo, di variante allo strumento urbanistico generale delle aree interessate. Le aviosuperfici possono inoltre essere dotate di recinzioni leggere con paletti e rete metallica».

Secondo il ricorrente la disciplina regionale andrebbe a ledere la competenza esclusiva statale prevista all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost., in materia di «sicurezza» e di «ordinamento civile e penale».

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 41 del 1997, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, confliggerebbe inoltre con l'art. 1 del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006 che, dopo aver definito aviosuperfici, elisuperfici ed idrosuperfici, non contemplerebbe la figura dei campi di volo.

Detta disposizione si porrebbe inoltre in contrasto con l'art. 6, comma 1, del citato decreto, attuativo della legge 2 aprile 1968, n. 518 (Liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), il quale non farebbe alcun riferimento alle attività previste dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 41 del 1997 nella nuova formulazione, quali il «volo e i vari sport dell'aria ad esso collegati, ad esempio paracadutismo, volo a vela, volo da diporto e sportivo».

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012 introduce l'art. 2-*bis* dopo l'art. 2 della legge reg. Lazio n. 41 del 1997. La nuova disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost., perché detterebbe norme in materia di responsabilità nell'uso dei campi di volo e delle aviosuperfici, invadendo la competenza dello Stato e formulando una disciplina sostanzialmente difforme da quella contenuta nel decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006, in materia di responsabilità dei piloti e gestori delle aviosuperfici.

3. - La Regione eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 31, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Non sarebbe stata fornita dal ricorrente prova dell'esistenza, neppure attraverso l'indicazione dei suoi estremi, della delibera del Consiglio dei Ministri, necessario presupposto del ricorso.

Il ricorso sarebbe poi inammissibile perché proposto non dal Presidente del Consiglio dei ministri, bensì dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Quest'ultima sarebbe una mera struttura amministrativa, che la Costituzione non includerebbe tra gli organi che compongono il Governo.

Anche la prima censura sarebbe inammissibile, poiché non sarebbe affatto specificata quale parte dell'impugnata disposizione inciderebbe sulle materie della «sicurezza» e dell'«ordinamento civile e penale». Sotto tale profilo sarebbe violato l'art. 19, comma 1, della delibera della Corte costituzionale 7 ottobre 2008 (Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

Nel merito, la Regione sostiene che il nuovo art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 41 del 1997 si limiterebbe a disciplinare, all'interno di una delle definizioni elencate («aviosuperfici»), una mera distinzione valevole solo a fini edilizi-urbanistici, ossia in una materia di competenza regionale.

In ordine alla seconda questione afferente alla disciplina delle responsabilità, la Regione sostiene che essa non avrebbe alcuna portata lesiva, in quanto sarebbe mera ripetizione della normativa statale.



4. - Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni della parte convenuta in ordine alla forma ed alle modalità del ricorso ed in particolare in ordine alla deliberazione del Consiglio dei ministri ed alla legittimazione del ricorrente.

4.1. - L'eccezione d'inammissibilità circa la mancata prova dell'esistenza e la mancata indicazione degli estremi della delibera del Consiglio dei ministri non è fondata. Le disposizioni di cui all'art. 31, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 e di cui all'art. 19 delle Norme integrative, che disciplinano il procedimento dinanzi alla Corte costituzionale, prevedono la sola notificazione alla controparte del ricorso introduttivo del giudizio, che deve poi essere depositato unitamente alla delibera di autorizzazione a stare in giudizio. Detti adempimenti sono stati pienamente rispettati dal Presidente del Consiglio dei ministri e pertanto l'eccezione non può essere accolta.

4.2. - Priva di fondamento è altresì la censura della Regione, secondo cui il ricorso sarebbe inammissibile per essere stato proposto «non dal Presidente del Consiglio dei ministri, in qualità di vertice di Governo, bensì dalla Presidenza del Consiglio dei ministri», organo che non sarebbe legittimato in quanto «mera struttura amministrativa». L'espressione adottata nell'intestazione del ricorso - «Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri» - non appare idonea ad ingenerare alcuna incertezza in ordine al soggetto proponente il giudizio e alla sua conseguente legittimazione.

5. - Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012 sono inammissibili in riferimento sia alla lettera *h*) sia alla lettera *l*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

5.1. - Quanto alla pretesa invasione della competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), in materia di «sicurezza», il rimettente si limita a richiamare detto ambito competenziale, ma non chiarisce le ragioni per le quali esso sarebbe invaso dalla norma censurata. In particolare, non viene individuata la parte della norma che andrebbe ad incidere sulla materia della sicurezza, non potendosi considerare adeguato sotto questo profilo il mero richiamo di definizioni contenute in un decreto ministeriale, in relazione al quale, peraltro, la prescrizione regionale non si pone in contrasto.

L'unica vera specificazione contenuta nella norma impugnata afferisce alla definizione delle «aviosuperfici», al solo fine di individuarne il regime edilizio-urbanistico nell'ambito della omonima materia di pertinenza regionale.

5.2. - Per quel che riguarda la pretesa violazione dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in materia di «ordinamento civile e penale», il Presidente del Consiglio dei ministri si limita a denunciarla in modo generico, senza esporre alcun argomento idoneo a chiarire per quale motivo e su quali disposizioni dell'ordinamento civile e penale detta norma andrebbe ad incidere.

6. - Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost., è inammissibile per la parte inerente all'inserimento dell'art. 2-bis, comma 2, nel corpo della precedente legge reg. Lazio n. 41 del 1997. Infatti, in relazione al citato comma 2 non viene svolta dal Presidente del Consiglio dei ministri alcuna censura.

7. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012 è fondata per la parte in cui tale norma dispone l'inserimento dell'art. 2-bis, comma 1, nel corpo della precedente legge reg. Lazio n. 41 del 1997.

Detta disposizione prevede ipotesi di responsabilità in materia di «sicurezza della pubblica incolumità», di uso del territorio e di tutela dell'ambiente per i piloti dei velivoli e ulteriori ipotesi a carico del gestore della aviosuperficie, per quanto riguarda le strutture facenti parte della stessa nella fase di decollo e di atterraggio dell'aeromobile.

Il contenuto della norma impugnata è chiaramente riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale, quello dell'ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., il quale non può essere inciso dal legislatore regionale.

A parte il rilievo che essa non trova speculare corrispondenza - in grado di specificare l'eccezione di mera riprodotività di norma statale - in nessuna disposizione dell'ordinamento civile e penale, la sua illegittimità dipende dal semplice intervento nella sfera di competenza riservata in via esclusiva allo Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009 e n. 211 del 2006).

La norma censurata, dunque, per il solo fatto di intervenire in una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con detto parametro costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo)», nella parte in cui prevede l'inserimento dell'art. 2-bis, comma 1, nel corpo della precedente legge della Regione Lazio 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) e l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, nella parte in cui prevede l'inserimento dell'art. 2-bis, comma 2, nel corpo della precedente legge reg. Lazio n. 41 del 1997, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) e l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*Aldo CAROSI, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130162

N. 163

*Ordinanza 19 - 27 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Procedimenti riguardanti magistrati - Deroga ai criteri di competenza territoriale - Mancata estensione ai magistrati che abbiano cessato di appartenere all'ordine giudiziario, quantomeno per un apprezzabile lasso di tempo successivo alla cessazione - Asserita disparità di trattamento rispetto ai magistrati trasferiti ad altra sede in epoca successiva al fatto che li riguarda - Insussistenza - Ragionevolezza della regola che dispone l'applicazione della disciplina ordinaria - Manifesta infondatezza della questione.**

- Codice di procedura penale, art. 11.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, secondo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici:* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 11 del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Catania con ordinanza del 5 maggio 2012, iscritta al n. 208 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Catania, con ordinanza depositata il 5 maggio 2012, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 del codice di procedura penale, nella parte in cui non comprende nella disciplina dei procedimenti riguardanti magistrati - che attribuisce ai giudici di altro distretto la relativa cognizione quando il fatto riguardi persona che svolga funzioni giudiziarie nel distretto del giudice che sarebbe competente secondo le regole ordinarie, oppure le svolgesse al momento del fatto - il caso in cui la persona interessata abbia cessato di appartenere all'ordine giudiziario, quanto meno per un apprezzabile lasso di tempo successivo alla detta cessazione;

che il rimettente è chiamato a valutare una richiesta di archiviazione nel procedimento relativo alla denuncia-querela sporta da un ex magistrato per i reati di «calunnia e diffamazione»;

che il querelante, al momento del fatto denunciato, aveva già dismesso le funzioni giudiziarie, esercitate in precedenza nello stesso distretto in cui opera il giudice *a quo*, competente per territorio secondo le regole ordinarie;

che, secondo lo stesso rimettente, al caso di specie sarebbe inapplicabile la disciplina di cui all'art. 11 cod. proc. pen., non trattandosi di magistrato in servizio presso la sede giudiziaria competente né all'epoca del fatto né successivamente, nel momento di avvio del procedimento;

che tuttavia ricorrerebbe, nel caso in questione, la stessa *ratio* di tutela della posizione di terzietà del giudice garantita dal legislatore con la previsione secondo cui la disciplina derogatoria trova applicazione anche per magistrati non più operanti presso la sede giudiziaria competente secondo le regole ordinarie, purché rimasti in servizio;

che la citata disciplina speciale andrebbe estesa, dunque, «anche ai soggetti che esercitavano le funzioni di magistrato in quel distretto “non” al momento del fatto e/o [...] che non le esercitano più per il semplice motivo che hanno smesso di fare il lavoro del magistrato»;

che la norma censurata, nella configurazione attuale, contrasterebbe con l'art. 3 Cost., in quanto consentirebbe ad un ex magistrato, in violazione del principio di uguaglianza, di «essere valutato (come imputato o parte offesa) dai suoi stessi ex colleghi»;

che, per la stessa ragione, sarebbe violato l'art. 24 Cost., dato il provocato «dislivello nell'esercizio del diritto di difesa»;

che il rimettente prospetta, inoltre, una violazione del secondo comma dell'art. 111 Cost., in ragione del potenziale *vulnus* per i principi di terzietà e imparzialità del giudice;

che, in conclusione, l'invocata estensione della disciplina derogatoria dovrebbe essere disposta «quanto meno per un apprezzabile lasso di tempo successivo alla cessazione della appartenenza all'ordine giudiziario»;

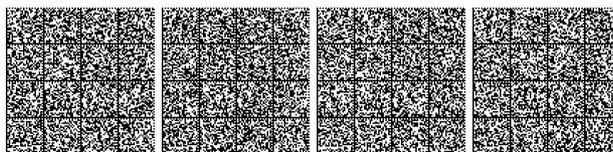
che il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 30 ottobre 2012, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate;

che la giurisprudenza costituzionale avrebbe già chiarito, infatti, come la disciplina della competenza territoriale per i reati concernenti magistrati deroghi alle regole comuni, che assicurano l'attuazione del principio del giudice naturale, e debba quindi ancorarsi ad elementi oggettivi di luogo e di tempo;

che non sussisterebbe un'effettiva analogia, a parere dell'Avvocatura generale, tra la situazione del soggetto in rapporto di colleganza con i magistrati chiamati a condurre il procedimento che lo riguarda, attualmente o nel momento del fatto, e quella del soggetto che abbia solo prima del fatto esercitato funzioni giudiziarie;

che per tale ragione la norma censurata non violerebbe il principio di uguaglianza, né contrasterebbe con il diritto di difesa;

che, d'altronde, le eventuali particolarità connesse ai legami esistenti nei singoli casi potrebbero trovare riscontro mediante gli istituti dell'astensione e della ricsuazione.



Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Catania, con ordinanza depositata il 5 maggio 2012, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 del codice di procedura penale, nella parte in cui non comprende nella disciplina dei procedimenti riguardanti magistrati - che attribuisce ai giudici di altro distretto la relativa cognizione quando il fatto riguardi persona che svolga funzioni giudiziarie nel distretto del giudice che sarebbe competente secondo le regole ordinarie, oppure le svolgesse al momento del fatto - il caso in cui la persona interessata abbia cessato di appartenere all'ordine giudiziario, quanto meno per un apprezzabile lasso di tempo successivo alla detta cessazione;

che, secondo il rimettente, il rapporto di colleganza intrattenuto dalla parte processuale con i magistrati competenti secondo le regole ordinarie, anche quando già esaurito, varrebbe in astratto a pregiudicare le esigenze garantite dalla norma censurata;

che la norma in questione si applica, infatti, anche nel caso di magistrati trasferiti ad altra sede in epoca successiva al fatto che li riguarda, situazione cui dovrebbe essere assimilata quella del soggetto non più operante nel distretto interessato per essere uscito dall'ordine giudiziario;

che le questioni sollevate, a prescindere dall'indeterminatezza che le caratterizza nella parte in cui sollecitano l'introduzione di una disciplina derogatoria per i fatti commessi o perseguiti entro «un apprezzabile lasso di tempo» dalla cessazione dell'esercizio di funzioni giudiziarie, sono manifestamente infondate;

che spetta infatti al legislatore, come più volte questa Corte ha rilevato, il compito di individuare, secondo criteri di ragionevolezza, situazioni di consuetudine professionale e di colleganza tali da giustificare, in via generale ed astratta, una deroga agli ordinari criteri di determinazione della competenza, tra i quali è compreso il nesso tra luogo del fatto e luogo del giudizio (da ultimo, sentenze n. 432 del 2008, n. 287 del 2007, n. 147 del 2004, n. 332 del 2003, n. 444 del 2002, n. 349 del 2000);

che non sussiste la pretesa analogia tra la fattispecie prospettata dal rimettente ed il caso del magistrato trasferito ad altra sede dopo il fatto;

che nel primo caso, infatti, il rapporto di colleganza tra la parte processuale ed il giudice che sarebbe competente a decidere secondo le regole ordinarie manca già nel momento del fatto e, poi, al momento del giudizio;

che nella fattispecie in comparazione, invece, la parte ed il giudice esercitano funzioni giudiziarie nel medesimo distretto al momento del fatto e/o nella fase del giudizio, ed inoltre, nel corso del procedimento, conservano la comune appartenenza all'ordine giudiziario;

che gli elementi indicati fondano un discrimine non irragionevole, considerata la qualità della relazione intrattenuta tra la parte processuale ed il predetto giudice, e vista la necessità di ridurre al minimo indispensabile, in base ai criteri di immediato apprezzamento, l'eccezione ai criteri generali;

che, riguardo ad una fattispecie per qualche verso analoga a quella segnalata dal rimettente (un caso in cui il fatto era stato commesso ai danni di un magistrato ancora in servizio, ma già definitivamente trasferito altrove), questa Corte ha avuto modo di osservare come «diverso» sia «il rapporto inerente all'esercizio attuale delle funzioni nel distretto competente per il giudizio o all'esercizio di esse al momento del fatto, rispetto alle molteplici situazioni che possono verificarsi quando l'esercizio delle funzioni sia cessato e, quindi, vi è un distacco tra tale esercizio e l'ufficio competente per il giudizio» (sentenza n. 381 del 1999);

che il rilievo vale, a maggior ragione, quando l'interessato abbia lasciato l'ordine giudiziario;

che la ragionevolezza della regola che dispone l'applicazione della disciplina ordinaria nel caso di persone ormai prive di funzioni giudiziarie esclude che le stesse possano considerarsi avvantaggiate rispetto alle eventuali controparti, anche con specifico riguardo all'esercizio del diritto di difesa;

che, per la stessa ragione, non risultano vulnerate, sul piano generale ed astratto, la sostanza e l'apparenza della posizione di terzietà del giudice;

che le eventuali particolarità di singoli casi possono trovare fisiologica soluzione mediante il ricorso agli istituti della astensione e della ricsuzione (si veda ancora, tra le molte, la sentenza n. 381 del 1999).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 11 del codice di procedura penale, sollevate dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Catania, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130163

N. 164

*Ordinanza 19 - 27 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Enti locali - Ordinamento di Roma capitale - Prevista pattuizione con il Ministero dell'economia e delle finanze del concorso agli obiettivi di finanza pubblica e, in caso di mancato accordo, applicazione della disciplina concernente i restanti Comuni - Modalità di erogazione delle risorse statali - Ricorso della Regione Lazio - Sopravvenuta modifica delle disposizioni impugnate - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del processo.**

- Decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, art. 12, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 76, 117, terzo comma, e 119; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* 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, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 12, commi 1 e 3, del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 (Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale) promosso dalla Regione Lazio con ricorso notificato il 17-24 luglio 2012, depositato in cancelleria il 24 luglio 2012 ed iscritto al n. 106 del registro ricorsi del 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2013 il Presidente Franco Gallo, in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Gaetano Silvestri, e sentiti l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio e l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso notificato e depositato il 24 luglio 2012, la Regione Lazio ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 12, commi 1 e 3, del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 (Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale), per violazione degli artt. 76, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione;

che, secondo la ricorrente, il comma 1 del citato art. 12 - ove si disponeva, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, che Roma Capitale pattuisse direttamente con il Ministero dell'economia e delle finanze il proprio concorso agli obiettivi di finanza pubblica e che solo nel caso di mancato accordo si applicasse la disciplina concernente i restanti comuni - avrebbe escluso la Regione Lazio dal processo decisionale in materia, con lesione della competenza legislativa regionale in tema di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.);

che parimenti illegittimo sarebbe stato il comma 3 dell'art. 12, il quale stabiliva, nella versione vigente all'epoca del ricorso, che fossero erogate direttamente a Roma Capitale le risorse statali di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost. e quelle connesse al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio di cui all'art. 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario);

che, a proposito della prima tra le norme impugnate (comma 1 dell'art. 12), la ricorrente richiama il disposto dell'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012);

che il comma 17 del citato art. 32, in particolare, prescriveva, nel testo vigente all'epoca della proposizione del ricorso, che le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dal 2013, potessero essere concordate tra lo Stato e le Regioni (e le Province autonome di Trento e di Bolzano), previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali;

che la stessa norma prevedeva, inoltre, che le modalità per l'attuazione della disciplina fossero stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali);

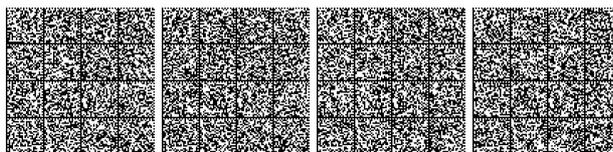
che la ricorrente sottolinea come le disposizioni richiamate vadano considerate, ai sensi del comma 1 dello stesso art. 32 della legge n. 183 del 2011, «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione»;

che sarebbe chiara, alla luce di tali premesse, l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 12 del d.lgs. n. 61 del 2012, data la completa esclusione dell'ente regionale dal processo di condivisione degli obiettivi di finanza pubblica, in violazione della competenza attribuita dal terzo comma dell'art. 117 Cost.;

che, per quanto attiene al comma 3 del citato art. 12, la ricorrente prospetta anzitutto l'intervenuta violazione dell'art. 119 Cost., il quale imporrebbe che l'ente competente al trasferimento delle funzioni (id est, la Regione interessata) sia anche destinatario delle risorse necessarie per l'esercizio delle stesse funzioni (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 2004);

che lo Stato, in particolare, potrebbe allocare direttamente risorse presso gli enti locali solo a scopi di perequazione, con esclusione del normale esercizio delle funzioni, mentre la norma censurata sarebbe attinente a materie di competenza regionale;

che sarebbe illegittima, sempre a parere della ricorrente, anche la previsione secondo cui le modalità di erogazione delle risorse da parte dello Stato sono stabilite mediante un «decreto del Consiglio dei ministri»;



che l'attribuzione diretta delle indicate risorse a Roma Capitale violerebbe, quindi, la competenza legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e l'autonomia finanziaria della Regione Lazio (art. 119 Cost.);

che la disciplina censurata contrasterebbe, inoltre, con l'impianto della relativa legge di delega (legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»), ove sarebbe presupposto che il finanziamento statale in favore degli enti locali, per garantire i livelli essenziali delle relative prestazioni, debba operare conformemente al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni;

che il denunciato contrasto con la delega implicherebbe la violazione dell'art. 76 Cost., la quale «si riflette, evidentemente, in una lesione delle prerogative costituzionali garantite in capo alla regione» dai già citati artt. 117 e 119 Cost.;

che le norme impugnate, infine, contrasterebbero con l'art. 2, comma 3, della legge n. 42 del 2009, in forza del quale è prescritto, tra l'altro, che sugli schemi dei decreti di attuazione delle deleghe si raggiunga un'intesa nell'ambito della Conferenza unificata;

che il d.lgs. n. 61 del 2012, infatti, presenterebbe «numerose variazioni» rispetto allo schema sottoposto alla Conferenza in questione;

che l'indicata circostanza implicherebbe una violazione dell'art. 76 Cost. e del principio di leale collaborazione, tale da ridondare a carico delle competenze legislative e finanziarie attribuite alla ricorrente dagli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 225 del 2009 e n. 206 del 2001);

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio con atto depositato in data 14 agosto 2012, chiedendo che le questioni sollevate dalla Regione Lazio vengano dichiarate inammissibili e/o infondate;

che l'Avvocatura generale osserva anzitutto come la disciplina dell'ordinamento di Roma Capitale sia espressamente riservata ad una legge dello Stato dall'art. 114, terzo comma, Cost., ed assume che tale ultima norma rappresenta l'unico parametro costituzionale rilevante circa l'attribuzione delle competenze riguardo alla Capitale;

che il legislatore della riforma costituzionale, riferendosi all'ordinamento di Roma Capitale (in assonanza con quanto disposto alla lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost., riguardo all'ordinamento dello Stato e degli enti pubblici nazionali), avrebbe in effetti considerato la Capitale come soggetto di rilievo nazionale, non riducibile, neppure nella sua relazione con la Regione Lazio, alla disciplina dettata per gli enti locali;

che sarebbe chiara, in ogni caso, la valenza derogatoria del terzo comma dell'art. 114 Cost. rispetto alle disposizioni contenute negli artt. 117 e 119 Cost.;

che la disciplina impugnata, per altro verso, non sarebbe incompatibile con i parametri costituzionali invocati dalla ricorrente;

che, infatti, la competenza concorrente delle Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica avrebbe riguardo solo alla spesa regionale (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 414 del 2004), di talché non sussisterebbe la prospettata violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost.;

che il riferimento all'art. 32 della legge n. 183 del 2011, d'altra parte, sarebbe inconfidente, poiché la normativa censurata non attiene alle «modalità» per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole Regioni;

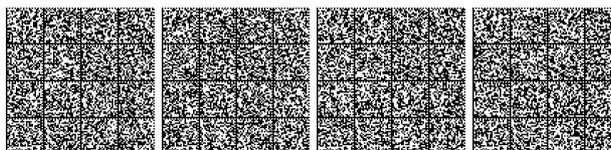
che non sussisterebbe alcuna violazione della legge n. 42 del 2009, la quale anzi, al comma 5 dell'art. 24, prevede espressamente, fermo quanto stabilito dalle disposizioni per il finanziamento dei Comuni, l'assegnazione di ulteriori risorse a Roma Capitale, tenendo conto delle specifiche esigenze derivanti dal ruolo di Capitale della Repubblica;

che d'altronde, secondo l'Avvocatura generale, il censurato comma 3 dell'art. 12 del d.lgs. n. 61 del 2012 presuppone che le risorse da erogare a Roma Capitale siano già state individuate e specificate mediante altri strumenti normativi, e dunque non incide sul relativo procedimento decisorio;

che infine, a proposito dell'asserita violazione del principio di leale collaborazione, la difesa del Presidente del Consiglio evidenzia come il d.lgs. n. 61 del 2012 abbia istituito, all'art. 4, una sessione della Conferenza unificata mirata proprio al raccordo istituzionale tra Roma Capitale, lo Stato, la Regione Lazio e la Provincia di Roma, sessione nel cui ambito la ricorrente avrebbe piena possibilità di attivare «processi di condivisione», anche in tema di allocazione delle risorse;

che le censure concernenti la procedura preparatoria del decreto legislativo impugnato, avuto riguardo al coinvolgimento della Conferenza unificata, sarebbero inammissibili, perché del tutto generiche, non avendo fornito la ricorrente alcuna specificazione circa le variazioni che sarebbero state recate al testo rispetto allo schema presentato e discusso presso la citata Conferenza.

Considerato che la Regione Lazio ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 12, commi 1 e 3, del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 (Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale), per violazione degli artt. 76, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione;



che all'articolo 12, comma 1, del citato d.lgs. n. 61 del 2012, nel testo vigente all'epoca del ricorso, si dispone che Roma Capitale pattuisca direttamente con il Ministero dell'economia e delle finanze il proprio concorso agli obiettivi di finanza pubblica, e che solo nel caso di mancato accordo si applichi la disciplina concernente i restanti Comuni;

che al comma 3 dello stesso art. 12, sempre nel testo vigente all'epoca del ricorso, è stabilito che sono erogate direttamente a Roma Capitale le risorse statali di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost. e quelle connesse al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio di cui all'art. 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario);

che la prima delle disposizioni impugnate (comma 1 dell'art. 12), ad avviso della ricorrente, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., per la lesione recata alla competenza legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica;

che il comma 3 dell'art. 12 si porrebbe in contrasto, a sua volta, con l'art. 117, terzo comma, oltreché con l'art. 119 Cost., in relazione all'art. 76 Cost., per la lesione recata alle competenze legislative regionali ed all'autonomia finanziaria della Regione Lazio, anche per effetto della difformità rispetto alle disposizioni della legge di delega attuata mediante la norma impugnata (legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»), ove è presupposto che il finanziamento statale in favore degli enti locali, per garantire i livelli essenziali delle relative prestazioni, debba operare conformemente al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni;

che entrambe le norme censurate contrasterebbero infine con l'art. 76 Cost., in relazione al principio di leale collaborazione, poiché il d.lgs. n. 61 del 2012 presenterebbe, nel testo emanato, «numerose variazioni» rispetto allo schema presentato e discusso nell'ambito della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali);

che le disposizioni impugnate, dopo la presentazione del ricorso, sono state modificate rispettivamente dai commi 5 e 7 dell'art. 1 del decreto legislativo 26 aprile 2013, n. 51 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, concernente ulteriori disposizioni di attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale);

che, avuto riguardo alle modifiche indicate, la difesa della Regione ricorrente ha depositato, in data 28 maggio 2013, sulla conforme deliberazione assunta dalla Giunta regionale nella seduta del 17 maggio precedente, atto di rinuncia al ricorso che ha introdotto il presente giudizio;

che l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, in data 3 giugno 2013, atto di accettazione della rinuncia, in conformità alla deliberazione assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 31 maggio precedente;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita da accettazione della controparte, determina l'estinzione del processo (*ex multis*, da ultimo, ordinanza n. 55 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:  
Franco GALLO, *Presidente*  
Gaetano SILVESTRI, *Redattore*  
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 165

*Ordinanza 19 - 27 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Inserimento nelle dotazioni organiche dirigenziali della Regione dei dipendenti di ruolo appartenenti a varie qualifiche funzionali, ai quali, sulla base di una prova selettiva riservata, erano stati conferiti incarichi dirigenziali a tempo determinato - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della disposizione impugnata - Rinuncia al ricorso in mancanza di controparte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Marche 1° agosto 2012, n. 26, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* 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, Giancarlo CORAGGIO, ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Marche del 1° agosto 2012, n. 26 (Misure urgenti in tema di contenimento della spesa), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012 ed iscritto al n. 135 del registro ricorsi 2012.

Udito nella camera di consiglio del 5 giugno 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notifica il 4 ottobre 2012 e depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il successivo 9 ottobre, 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 Marche del 1° agosto 2012, n. 26 (Misure urgenti in tema di contenimento della spesa), in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione;

che la disposizione regionale impugnata stabilisce che: «Al fine dell'attuazione dell'articolo 48, comma 2, primo capoverso, della legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Marche) e della riduzione della spesa di personale ai sensi dell'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007), la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa includono i soggetti vincitori delle selezioni di cui alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione) ed alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 (Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale) nelle dotazioni previste dall'articolo 34 della legge regionale 20/2001»;

che il riportato articolo prevede, pertanto, l'inserimento nelle dotazioni organiche dirigenziali della Regione Marche (cosiddetto ruolo ordinario ai sensi dell'art 34 legge reg. n. 20 del 2001) dei dipendenti di ruolo della stessa Regione, appartenenti a varie qualifiche funzionali, ai quali, sulla base di una semplice prova selettiva riservata, erano stati conferiti incarichi dirigenziali a tempo determinato;

che, secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata, così disponendo, verrebbe a configurare un inquadramento riservato senza concorso e, quindi, violerebbe i principi, costituzionalmente sanciti dall'art. 97 Cost., dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico per garantire i principi di efficienza e di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché quello di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost.;



che il concorso pubblico - prosegue il ricorrente - in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza della pubblica amministrazione, costituisce la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 127 del 2011, n. 159 del 2005, n. 205 e n. 39 del 2004);

che sarebbe stato costantemente precisato come la facoltà del legislatore di introdurre deroghe a tale principio vada «delimitata in modo rigoroso, [...] considerando legittime tali deroghe solamente nel caso che risultino funzionali [...] al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (vengono richiamate le sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010 e n. 293 del 2009);

che, per di più, la giurisprudenza costituzionale avrebbe più volte ribadito che «al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (sentenze n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004)» (la citazione è riferita alla sentenza n. 90 del 2012);

che, conclusivamente, alla luce di quanto sopra esposto, con il ricorso si richiede la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. n. 26 del 2012 in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.;

che la Regione Marche non si è costituita;

che, dopo la proposizione del ricorso, la Regione Marche, con l'art. 26 della legge reg. 27 novembre 2012, n. 37 (Assestamento del bilancio 2012), ha abrogato la norma impugnata;

che, a seguito di tale abrogazione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, in data 8 maggio 2013, atto di rinuncia al ricorso, chiedendo che ne sia dichiarata l'estinzione, essendo venute meno le ragioni dell'impugnazione.

Considerato che 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 Marche 8 agosto 2012, n. 26 (Misure urgenti in tema di contenimento della spesa), in riferimento agli articoli 3, 97, e 117, terzo comma, della Costituzione;

che la Regione Marche non si è costituita;

che, nelle more del giudizio, la legge della Regione Marche 27 novembre 2012, n. 37 (Assestamento del bilancio 2012), in particolare con l'art. 26, ha abrogato la disposizione impugnata;

che, a seguito di ciò, il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 37 del 2013 e n. 302 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 166

Ordinanza 19 - 27 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo tributario - Casi di rimessione - Mancata previsione dell'erronea dichiarazione di inammissibilità del ricorso, emessa da parte del giudice di primo grado senza trattazione nel merito della causa - Asserita preclusione in appello della possibilità di esame del processo nel merito - Insussistenza - Erronea premessa interpretativa fondata su un inconveniente di mero fatto - Manifesta infondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 59.
- Costituzione, art. 24.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* 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, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 59 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promosso dalla Commissione tributaria regionale delle Marche, nel procedimento vertente tra P.G. e l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale, Ufficio controlli Pesaro-Urbino, con ordinanza del 21 novembre 2012, iscritta al numero 12 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 5 giugno 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che la Commissione tributaria regionale delle Marche, con ordinanza del 21 novembre 2012, ha sollevato, in riferimento all'articolo 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 59 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nella parte in cui non contempla, tra i casi di rimessione alla Commissione provinciale, quello dell'erronea dichiarazione di inammissibilità da parte del giudice di primo grado senza trattazione nel merito della causa;

che, ad avviso del rimettente, al giudice di appello nel giudizio tributario sarebbero preclusi l'esame del merito, in assenza di censure sollevate al riguardo dall'appellante, e, al contempo, la possibilità di rimettere la causa al giudice di primo grado ai sensi del citato art. 59;

che il sistema così delineato, non suscettibile di interpretazioni correttive, darebbe luogo ad una compromissione del diritto di difesa, privando la parte di una piena tutela processuale, in violazione dell'art. 24 Cost.;

che, in punto di rilevanza, la Commissione tributaria osserva come nel giudizio *a quo* si crei, in tal modo, un vuoto processuale che non consente il corretto svolgimento del processo;



che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 26 febbraio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di inammissibilità della questione sollevata;

che, secondo la difesa dello Stato, infatti, il diritto vivente già fornisce una risposta al caso prospettato, il che renderebbe la questione anche irrilevante;

che, nel merito, la questione sarebbe manifestamente priva di fondamento, in quanto, alla luce del quadro normativo di riferimento e del consolidato orientamento della Corte di cassazione in materia, l'appellante, nel proprio atto di gravame, ben poteva, anzi doveva, far valere, oltre all'erroneità della decisione di primo grado, gli originari motivi di ricorso;

che, sempre nel merito, la questione sarebbe manifestamente priva di fondamento, posto che la norma impugnata costituisce il ragionevole punto di equilibrio tra due diverse esigenze: da un lato, quella di evitare la perdita di un grado di giudizio, allorché la sentenza di primo grado (pronunciando in rito) abbia illegittimamente omesso di valutare il merito della causa; dall'altro, quella di limitare l'eccessiva durata del processo, che dovrebbe ricominciare dal primo grado.

Considerato che la Commissione tributaria regionale delle Marche, con ordinanza del 21 novembre 2012, ha sollevato, in riferimento all'articolo 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 59 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nella parte in cui non contempla, tra i casi di rimessione, quello dell'erronea dichiarazione di inammissibilità del ricorso, emessa da parte del giudice di primo grado senza trattazione nel merito della causa;

che i dubbi prospettati dal rimettente in punto di legittimità costituzionale della norma censurata sono manifestamente infondati, in quanto espressi sulla base di un erroneo presupposto interpretativo;

che la norma censurata, infatti, non limita in alcun modo la trattazione del processo né pone il giudice dell'appello nella situazione di stallo prospettata dal rimettente;

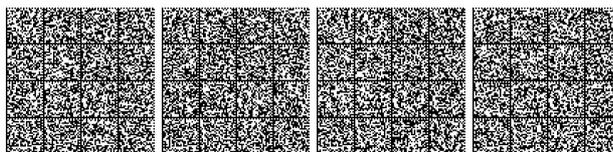
che, in particolare, l'art. 59 del d.lgs. n. 546 del 1992, qualora non ricorra una delle ipotesi di rimessione alla commissione tributaria di primo grado elencate al comma 1, non preclude in appello la possibilità di esame del processo nel merito, a condizione che l'appellante abbia correttamente riproposto, insieme alla censura di erroneità della dichiarazione di inammissibilità, le relative censure di merito;

che, dunque, la preclusione lamentata dal giudice *a quo* è dovuta, nel caso di specie, non all'applicazione della norma impugnata, ma alla mera circostanza di fatto della mancata deduzione delle questioni di merito da parte dell'appellante, il quale ha male esercitato il suo diritto di appellare;

che la Corte di cassazione ha precisato, al riguardo, che «costituisce principio giurisprudenziale univoco e consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, quello anche di recente ribadito secondo il quale è ammissibile l'impugnazione con la quale l'appellante si limiti a dedurre unicamente i vizi di rito avverso una pronuncia a lui sfavorevole, solo se i vizi denunciati comporterebbero, se fondati, una rimessione al primo giudice ai sensi degli artt. 353 e 354 c.p.c e nel caso specifico del processo tributario, ai sensi dell'art. 59, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992; nelle ipotesi in cui, invece, il vizio non rientra in uno dei casi tassativamente previsti dalle citate norme è necessario che l'appellante deduca ritualmente anche le questioni di merito, con la conseguenza che, in tali ipotesi, "l'appello fondato esclusivamente su vizi di rito, senza contestuale gravame contro l'ingiustizia della sentenza di primo grado dovrà ritenersi inammissibile, oltre che per difetto d'interesse, per non rispondenza al modello legale dell'impugnazione"» (sezioni unite, sentenza 14 dicembre 1998, n. 12541);

che in conclusione la questione sollevata dal rimettente si risolve nella denuncia di un inconveniente di mero fatto che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non rileva ai fini del controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 117 del 2012, n. 303 del 2011 e n. 329 del 2009; ordinanze n. 270 e n. 112 del 2013).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 59 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promossa, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale delle Marche, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130166

N. 167

*Sentenza 19 giugno - 1° luglio 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Lombardia - Trasferimento delle funzioni di due società *in house* della Regione (Lombardia Informatica s.p.a. e Cestec s.p.a.) a strutture organizzative regionali - Inquadramento del personale nei ruoli regionali sulla base di una prova attitudinale riservata - Mancanza di una procedura selettiva aperta al pubblico - Violazione dei canoni di ragionevolezza e del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12, art. 12, comma 4, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Lombardia 24 dicembre 2012, n. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 2 e 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014 a legislazione vigente e programmatico - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-19 settembre 2012, depositato in cancelleria il 18 settembre 2012 ed iscritto al n. 124 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Cintioli per la Regione Lombardia.

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato il 19 settembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 2 e 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014 a legislazione vigente e programmatico - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali).

Riferisce il ricorrente che l'art. 12, comma 2, di detta legge regionale, in materia di bilancio, nel modificare l'assetto organizzativo della partecipata società di diritto privato "Lombardia informatica s.p.a.", ha disposto l'inquadramento del personale della suddetta società - che, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, operava per la Centrale regionale acquisti alla data del 1° gennaio 2012 - in un ruolo speciale, ad esaurimento, della appena istituita "Agenzia regionale centrale acquisti in favore degli enti delle pubbliche amministrazioni aventi sede nella Regione Lombardia".

Riferisce, ancora, il ricorrente, che il successivo comma 4 dello stesso art. 12 dispone, inoltre, che il personale della società "Cestec s.p.a.", con contratto di lavoro a tempo indeterminato, preposto alle funzioni amministrative di cui all'art. 10, comma 1, della medesima legge, venga inquadrato in un ruolo speciale ad esaurimento presso la "Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Lombardia" (ARPA), ente di diritto pubblico istituito con legge regionale 14 agosto 1999, n. 16.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni di cui ai citati commi 2 e 4 dell'art. 12, nella parte in cui dispongono tout court l'inquadramento nel ruolo di enti pubblici, senza previo superamento di un concorso pubblico, di personale dipendente da società private, confliggono con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, nonché con il principio del pubblico concorso, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione. Dette disposizioni, invero, si discosterebbero dal suddetto principio, senza fornire alcun elemento esplicativo delle ragioni di interesse pubblico poste a fondamento della deroga disposta.

2. - Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia e, dopo aver eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso, dato che il ricorrente non avrebbe neppure tentato un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, nel merito ha sostenuto la sua infondatezza.

Invero, secondo la Regione, trattandosi di una misura volta alla razionalizzazione delle società partecipate da enti pubblici, la censurata disposizione introdurrebbe una deroga al principio del pubblico concorso, che sarebbe giustificata dall'interesse pubblico ad assicurare la continuità della attività, precedentemente svolta dalle predette società ed ora devoluta alla Regione, dato che, attraverso la conservazione delle unità di personale in servizio, si perseguirebbe lo scopo di salvaguardare le loro professionalità.

Inoltre, si tratterebbe pur sempre di personale dipendente di società partecipate che, come disposto dall'art. 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 del (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, sarebbe stato selezionato nel rispetto delle prescrizioni dettate dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Infine, il personale verrebbe immesso in un ruolo ad esaurimento e non nel ruolo ordinario, non contrastando con il principio del pubblico concorso, vigente solo per la selezione del personale di ruolo.

3. - In data 15 aprile 2013 il Presidente del Consiglio ha depositato una visura camerale relativa alla "Lombardia Informatica s.p.a." ed alla "Cestec s.p.a."



*Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 2 e 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014 a legislazione vigente e programmatico - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali).

Le disposizioni regionali censurate, finalizzate alla razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso la riorganizzazione delle società partecipate dalla Regione dispongono il trasferimento delle funzioni di due società in house della regione Lombardia (la Lombardia Informatica s.p.a. e la Cestec s.p.a.) a strutture organizzative regionali.

In tale prospettiva, per attuare tale trasferimento di funzioni, esse prevedono anche l'inquadramento del personale in servizio a tempo indeterminato delle due società partecipate in altrettanti ruoli speciali ad esaurimento presso due articolazioni della Regione stessa. In particolare, il comma 2 della norma censurata dispone il trasferimento del personale della Lombardia Informatica s.p.a. presso l'Agenzia regionale centrale acquisti e il comma 4 della stessa norma dispone il trasferimento del personale della Cestec s.p.a. presso l'ARPA.

Il Presidente del Consiglio dei ministri si duole della circostanza che, per effetto delle due menzionate disposizioni regionali, si determinerebbe l'assunzione a tempo indeterminato da parte della Regione di tutto il personale precedentemente in servizio presso le società controllate, in mancanza di una procedura selettiva aperta al pubblico e, dunque, in violazione dei canoni di ragionevolezza e del principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La Regione difende la legittimità delle disposizioni censurate, in primo luogo, sottolineando che la deroga al principio del pubblico concorso, che essa introduce, sarebbe giustificata dall'interesse pubblico ad assicurare la continuità della attività, precedentemente svolta dalle predette società ed ora devoluta alla Regione, dato che, attraverso la conservazione delle unità di personale in servizio, si perseguirebbe lo scopo di salvaguardare le loro professionalità.

In secondo luogo, evidenzia la Regione, il personale già in servizio presso le società controllate - e stabilmente inquadrato presso le stesse con contratto di lavoro a tempo indeterminato - era stato selezionato con procedure simili a quelle previste per l'impiego pubblico, e ciò in attuazione del principio dettato dall'art. 18 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), che obbliga le società partecipate ad adottare con propri provvedimenti criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dell'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Infine, la Regione sottolinea come l'inquadramento presso i ruoli ad esaurimento della Regione non equivale a un vero e proprio inquadramento in ruolo, dato il carattere transitorio dei ruoli speciali ad esaurimento, istituiti *ad hoc*, rispettivamente presso l'Agenzia regionale centrale acquisti e presso l'ARPA.

2. - Preliminarmente, deve essere rilevato che, nelle more del giudizio, la norma regionale, nei due commi censurati, è stata modificata dall'art. 1 della successiva legge della Regione Lombardia 24 dicembre 2012, n. 21 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2013), per effetto della quale è stato abrogato il comma 2 dell'articolo 12, mentre il comma 4 dell'articolo 12 è stato sostituito da una norma che prevede un regime dei contratti di lavoro parzialmente discordante da quello dettato dalla norma originaria, nel quale i dipendenti a tempo indeterminato in servizio presso Lombardia Informatica s.p.a. e presso Cestec s.p.a. sono inquadrati, rispettivamente, nei ruoli dell'Agenzia regionale centrale acquisti e nei ruoli di ARPA Lombardia «a seguito di esito positivo della procedura selettiva che è espletata nei limiti e a valere sulle facoltà assunzionali dell'ente, nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge recante (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2013)».

In sintesi, la nuova disciplina, sostituendo al sistema del trasferimento automatico dei lavoratori quello basato sull'espletamento di una prova attitudinale e condizionando il trasferimento alla effettiva disponibilità, da parte della Regione, delle risorse finanziarie per l'aggiunta in pianta organica dei nuovi posti da coprire, ha posto nel nulla, in modo definitivo e retroattivo, il contenuto dispositivo dei due commi originari, per cui non residua alcuna possibilità che gli stessi abbiano avuto medio tempore attuazione.

Per altro verso, deve essere rilevata la sostanziale omogeneità della nuova disciplina rispetto a quella sostituita, dato che anche la nuova disposizione autorizza il trasferimento di personale, in mancanza di concorso aperto al pubblico, esclusivamente sulla base di una prova attitudinale riservata al personale già assunto presso la società in house. Di conseguenza, potendosi considerare la nuova disciplina regionale non soddisfacente rispetto alle doglianze sollevate dal legislatore statale, va disposto, in linea con la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 198 del 2012), il trasferimento della questione sulla nuova norma, quale risultante in seguito all'avvenuta abrogazione del comma 2 ed alla modificazione del comma 4 operata dall'art. 1 della legge della Regione Lombardia n. 21 del 2012.



### 3. - Nel merito, la questione è fondata.

In base alla giurisprudenza di questa Corte, un interesse pubblico per la deroga al principio del pubblico concorso, al fine di valorizzare pregresse esperienze professionali dei lavoratori assunti, può ricorrere solo in determinate circostanze: è necessario, infatti, che la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione, subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e preveda procedure di verifica dell'attività svolta; il che presuppone che i soggetti da assumere abbiano maturato tale esperienza all'interno della pubblica amministrazione, e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni (sentenza n. 215 del 2009). Inoltre, la deroga al predetto principio deve essere contenuta entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini a detti posti pubblici (sentenza n. 108 del 2011).

La legge censurata si pone in contrasto con i predetti principi. Essa individua soltanto in modo generico le ragioni giustificatrici della deroga sul piano della funzionalità e non prevede meccanismi di verifica dell'attività professionale svolta, né limiti percentuali all'assunzione senza concorso.

La Regione resistente, infatti, si limita a precisare che il personale in questione era titolare di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato con le società partecipate e a invocare la deroga all'osservanza del principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost.

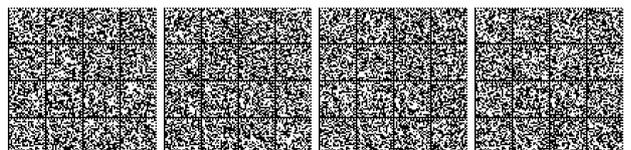
Sul punto, la giurisprudenza di questa Corte non lascia adito a dubbi. In relazione ad una norma regionale che disponeva un generale ed automatico transito del personale di una persona giuridica di diritto privato nell'organico di un soggetto pubblico regionale, senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale, si è stabilito che il mancato ricorso a tale forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione non trova alcuna ragione giustificatrice in ipotesi di tale genere. Il trasferimento da una società partecipata alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti che possono beneficiare della norma impugnata, in violazione dell'art. 97 Cost. (sent. n. 62 del 2012).

In altre decisioni questa Corte ha precisato che la modalità privatistica scelta dall'ente pubblico controllante per realizzare le proprie finalità, che connota tutta l'azione contrattuale posta in essere da tali società commerciali, ivi comprese le modalità di reclutamento del personale, rende non assimilabile il rapporto di lavoro con tali società a un rapporto di lavoro pubblico. Il controllo, da parte dell'ente pubblico, della totalità (o di una quota rilevante) delle azioni delle predette società commerciali non è, infatti, sufficiente per giustificare il diverso assunto prospettato dalla Regione. Né ha valore il fatto che, in base a quanto prescritto dall'art. 18 del decreto-legge n. 112, del 2008, il predetto personale è stato, a sua volta, individuato e reclutato sulla base di criteri e modi rispettosi dei principi di pubblicità, di trasparenza, di pari opportunità e di decentramento di cui al comma 3 dell'articolo 35 del d. lgs. n. 165 del 2001. Infatti, anche ammesso che tali criteri siano in concreto rispettati dalla Regione, la normativa richiamata non assicura che la selezione degli stessi sia avvenuta mediante procedure selettive aperte al pubblico, come richiesto dall'art. 97 Cost., e con garanzia di imparzialità di reclutamento.

La natura puramente privata del lavoro alle dipendenze delle società partecipate, del resto, rende inoperante, nella fattispecie del trasferimento di funzioni da una società partecipata ad un ente pubblico, la stessa garanzia del posto di lavoro, che l'art. 2112 cod. civ. riconosce, in ambito privato, ai lavoratori subordinati in caso di trasferimento di azienda. L'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001, che dispone esplicitamente l'applicazione di tale garanzia, nel settore del lavoro pubblico, al passaggio di funzioni e dipendenti da enti pubblici ad altri soggetti (pubblici o privati), non richiama la predetta garanzia per le ipotesi in cui il passaggio di funzioni avvenga - come nel caso previsto dalla legge regionale censurata - da soggetti privati ad enti pubblici: in tali ipotesi, infatti, l'automatico trasferimento dei lavoratori presuppone un passaggio di status - da dipendenti privati a dipendenti pubblici (ancorché in regime di lavoro privatizzato) - che, si ripete, non può avvenire in assenza di una prova concorsuale aperta al pubblico (in tal senso, sent. n. 226 del 2012).

C'è da aggiungere che il vulnus determinato dall'originaria disposizione non è stato in alcun modo attenuato dalle modifiche apportate alla stessa dalla legge reg. Lombardia n. 21 del 2012.

La circostanza che il trasferimento sia stato condizionato al previo superamento di un test attitudinale non rende la disposizione censurata, così modificata, meno lesiva degli invocati principi costituzionali. Non si pone, infatti, in tal modo, alcun rimedio al carattere "chiuso" dell'individuazione degli aspiranti titolari dei nuovi posti di ruolo resi disponibili, dal momento che la partecipazione alle prove selettive è chiaramente riservata ai soli dipendenti delle società partecipate. Questa Corte ha precisato che «anche in regime di impiego pubblico privatizzato [...] il collocamento in ruolo costituisce la modalità attraverso la quale si realizza l'inserimento stabile dell'impiegato in un posto della pianta organica di una pubblica amministrazione, cosicché la garanzia del concorso pubblico non può che riguardare anche l'ipotesi di mera trasformazione di un rapporto contrattuale a tempo indeterminato in rapporto di ruolo, allorché - come si è detto - l'accesso al suddetto rapporto non di ruolo non sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale» (sentenze n. 205 del 2004 e n. 215 del 2009).



D'altra parte, neppure la limitazione del predetto trasferimento nell'ambito delle capacità di assunzione dell'ente è in grado di ovviare al descritto vulnus. Tale limite, infatti, pur meritevolmente finalizzato alla razionalizzazione della spesa pubblica, non spiega alcun effetto rispetto all'inosservanza dei principi costituzionali, invocati nel presente giudizio, di pubblicità del concorso e di tutela della necessaria professionalità dei dipendenti della pubblica amministrazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014 a legislazione vigente e programmatico - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Lombardia 24 dicembre 2012, n. 21 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - collegato ordinamento 2013).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

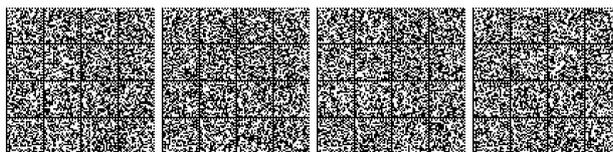
T\_130167

N. 168

*Sentenza 19 giugno - 1° luglio 2013*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Processo penale - Legittimo impedimento - Procedimento a carico del Presidente del Consiglio dei ministri - Richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, per legittimo impedimento, in quanto impegnato, nella medesima data, nella presidenza della riunione del Consiglio dei ministri - Ordinanza del Tribunale di Milano, Sezione prima penale, di rigetto della richiesta - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri - Asserito «cattivo esercizio» da parte dell'autorità giurisdizionale del potere di valutare in concreto il carattere dell'impedimento, lesivo delle prerogative costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri e del principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato - Insussistenza - Mancata allegazione da parte dell'imputato «della specifica inderogabile necessità della sovrapposizione dei due impegni» - Dichiarazione che, in base al principio di leale collaborazione - e fermo restando che il giudice, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, non può invadere la sfera di competenza riservata al Governo -, spettava al Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, stabilire che non costituiva impedimento assoluto alla partecipazione all'udienza penale del 1° marzo 2010 l'impegno dell'imputato Presidente del Consiglio dei ministri di presiedere una riunione del Consiglio da lui stesso convocata per tale giorno, giorno che egli aveva in precedenza indicato come utile per la partecipazione all'udienza, senza che l'imputato avesse fornito alcuna «allegazione» circa la necessaria concomitanza e «non rinviabilità» di detto impegno e circa una data alternativa per definire un nuovo calendario.**



- Ordinanza del Tribunale di Milano, Sezione prima penale, pronunciata in data 1° marzo 2010, con riferimento al procedimento penale n. 11776/06 R.G.T.
- Costituzione, artt. 92 e 95, in relazione all'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e agli artt. 1, 5, 6 e 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 1993.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* 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, Giancarlo CORAGGIO,  
ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'ordinanza del Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, del 1° marzo 2010, relativa al procedimento penale n. 11776/06 R.G.T., con la quale è stata respinta la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010 formulata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri per legittimo impedimento, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16 dicembre 2011, depositato in cancelleria il 27 dicembre 2011 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di merito.

Udito nelle udienze pubbliche del 22 maggio 2012 e del 23 aprile 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

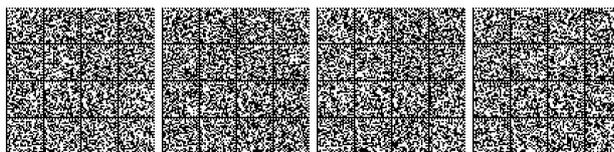
uditi per il Presidente del Consiglio dei ministri l'avvocato dello Stato Michele Dipace, nell'udienza pubblica del 22 maggio 2012, e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo, nell'udienza pubblica del 23 aprile 2013.

### *Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso depositato in data 22 aprile 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, in relazione all'ordinanza con la quale il predetto tribunale ha rigettato la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, formulata dalla difesa dell'imputato, allora Presidente del Consiglio dei ministri, on.le S. B., per legittimo impedimento di quest'ultimo, in quanto impegnato, nella medesima data, nella presidenza della riunione del Consiglio dei ministri.

Il ricorrente chiede, in particolare, che questa Corte «dichiari che non spetta al Tribunale di Milano stabilire che non costituisce impedimento assoluto alla partecipazione alle udienze penali, e perciò causa di giustificazione della sua assenza, il diritto-dovere del Presidente del Consiglio dei ministri a presiedere una riunione del Consiglio dei ministri, anche nell'ipotesi in cui la predetta riunione, già fissata in una precedente data non coincidente con un giorno di udienza dibattimentale, venga differita ad altra data coincidente con un giorno di udienza», e «annulli conseguentemente l'ordinanza, pronunciata in data 1° marzo 2010, con riferimento al procedimento penale n. 11776/06 R.G.T., con la quale è stata rigettata la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, [...] nonché l'attività istruttoria compiuta nel corso della prefata udienza».

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri espone che il Tribunale ordinario di Milano ha rigettato la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010 motivando come segue la propria decisione: «Ritiene il Collegio che la deduzione di un impedimento per una udienza già concordata non possa prescindere quantomeno dalla allegazione della specifica inderogabile necessità della sovrapposizione dei due impegni perché, altrimenti, la funzione giudiziaria verrebbe ad essere svilita, con la conseguenza che il contemperamento tra gli opposti interessi di rilievo costituzionale allo svolgimento in tempi ragionevolmente rapidi del processo e all'esercizio delle funzioni parlamentari o governative verrebbe ad essere risolto nel dare esclusiva rilevanza al secondo di tali interessi. Nella specie nulla è stato dedotto circa la necessità di fissare in data 24.2.2010 una riunione del Consiglio dei Ministri per la data dell'1 marzo 2010 coincidente con l'udienza già concordata e pertanto non può essere ritenuto il legittimo impedimento».



Il ricorrente osserva, inoltre, che nel processo penale in questione - nel corso del quale si sarebbero «svolte 25 udienze preliminari, 41 udienze dibattimentali» - prima della udienza cui si riferisce l'ordinanza contestata nel presente giudizio, l'imputato aveva chiesto il rinvio dell'udienza per legittimo impedimento a comparire soltanto in altre due occasioni, in una sola delle quali - ancora a detta del ricorrente - invocando, nella sua qualità di Presidente del Consiglio dei ministri, il diritto-dovere di svolgere le funzioni costituzionali proprie di tale carica. Successivamente, peraltro, una volta intervenuta la legge 7 aprile 2010, n. 51 (Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza), la difesa dell'imputato aveva dedotto, in base a tale disciplina, un legittimo impedimento a comparire all'udienza del 12 aprile 2010, consistente nell'impegno dell'imputato stesso a svolgere un viaggio di Stato nella propria qualità di Presidente del Consiglio dei ministri. Il Tribunale ordinario di Milano aveva quindi promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 4 della legge n. 51 del 2010, che è stata decisa da questa Corte con la sentenza n. 23 del 2011. Questa sentenza, ad avviso del ricorrente, ha stabilito alcuni principi fondamentali in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri; principi che sono da ritenersi - sempre secondo il ricorrente - applicabili al presente conflitto di attribuzione.

3. - Ad avviso del ricorrente, sussistono i requisiti soggettivi e i presupposti oggettivi ai fini dell'ammissibilità del ricorso.

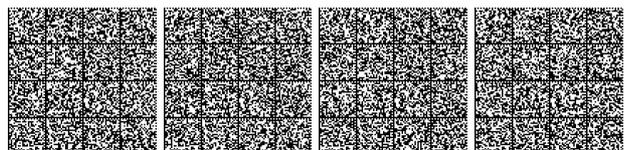
3.1. - Sotto il profilo soggettivo, sarebbe «pacifica [...] la spettanza della qualificazione di potere dello Stato sia in capo al ricorrente che al resistente».

3.2. - Sotto il profilo oggettivo, il Presidente del Consiglio dei ministri rivendica «l'integrità delle proprie attribuzioni costituzionali nell'esercizio della funzione istituzionale di presidenza delle riunioni del Consiglio dei ministri», le quali sarebbero state lese dall'ordinanza del Tribunale ordinario di Milano, che ne avrebbe «disconosciuto la rilevanza, quale legittimo impedimento», «arrivando a richiedere addirittura la prova della necessità di fissare la data del Consiglio dei ministri in coincidenza con il giorno di udienza», in tal modo tenendo conto «solo dell'esigenza di propria pertinenza [...] e non dell'interesse costituzionalmente tutelato della funzione governativa del Presidente del Consiglio dei ministri, al quale è esclusivamente attribuito il potere di fissare le riunioni del Consiglio».

4. - Nel merito, ad avviso del ricorrente, l'ordinanza del Tribunale ordinario di Milano avrebbe violato gli artt. 92 e 95 della Costituzione, in relazione all'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), e agli artt. 1, 5, 6 e 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 1993 (Regolamento interno del Consiglio dei Ministri), in quanto dal complesso di tali disposizioni emerge che «il Consiglio dei ministri è il momento delle decisioni fondamentali per la politica del Governo», che «per il Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede, è l'atto più elevato della propria funzione costituzionale di direzione della politica di governo e dell'unità di indirizzo politico-amministrativo» e che, di conseguenza, «la convocazione del Consiglio dei ministri e l'eventuale rinvio della data della riunione dello stesso Consiglio sono atti politici del Presidente del Consiglio dei ministri».

Secondo il ricorrente, l'ordinanza del Tribunale avrebbe anche violato il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, nel rispetto del quale, il giudice deve valutare l'impedimento a comparire dei titolari di funzioni di governo, così come dei membri del Parlamento. Per il ricorrente, il Tribunale avrebbe disatteso i principi affermati dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, in quanto, pur avendo inizialmente programmato il calendario delle udienze in modo da evitare coincidenze con gli impegni istituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri già calendarizzati, avrebbe poi, a fronte di un impegno istituzionale sopravvenuto, applicato le regole generali sull'onere della prova del legittimo impedimento, «senza tenere in debito conto il diritto-dovere dell'esercizio della funzione di governo del Presidente del Consiglio dei ministri».

Il Tribunale, ad avviso dello stesso ricorrente, nel richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di allegare i motivi della «specifica inderogabile necessità della sovrapposizione dei due impegni», si sarebbe «arrogato un inammissibile potere di sindacato delle ragioni politiche sottese al rinvio di una riunione del Consiglio dei ministri, incorrendo in [nel] “cattivo esercizio” del proprio potere giurisdizionale»: la valutazione del giudice sull'assolutezza dell'impedimento dovrebbe infatti, secondo il ricorrente, limitarsi alla verifica della «impossibilità dell'organo governativo [...] ad essere presente all'udienza penale data la improrogabilità del fatto impeditivo di pertinenza costituzionale costituito dalla presidenza del Consiglio dei ministri», mentre non può riguardare «le motivazioni e le ragioni (di politica governativa) sottese alla decisione di fissare, in una certa data, la seduta del Consiglio dei ministri», né può pretendersi «che l'organo governativo fornisca la prova della necessità di svolgere la funzione governativa in un dato momento e in una certa data», attenendo tali valutazioni «alla sfera delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio e del Governo».



Il ricorrente lamenta, poi, che il suddetto Tribunale non avrebbe tenuto conto della peculiare natura della funzione di governo che, rispetto a quella parlamentare, si svolge secondo cadenze temporali più difficilmente preventivabili ed è maggiormente soggetta a variazioni, come dimostrerebbe, nel caso di specie, lo spostamento della riunione del Consiglio dei ministri, «dipeso dalla necessità di procedere ad una compiuta stesura dell'importante disegno di legge contenente le disposizioni anti-corrruzione, che ha comportato una complessa elaborazione e la cui adozione era stata imposta dai ben noti avvenimenti legati ad una indagine giudiziaria avviata nelle ultime settimane del febbraio 2010».

A fronte delle esigenze sopraggiunte che imponevano lo spostamento della riunione del Consiglio dei ministri, il ricorrente ritiene che il Tribunale, disattendendo il principio di leale collaborazione, abbia «privilegiato esclusivamente l'esercizio del potere giudiziario», senza tenere in debito conto il diritto-dovere del Presidente del Consiglio dei ministri di svolgere le proprie funzioni costituzionali. Conseguentemente, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale, nonché dell'attività istruttoria compiuta in occasione dell'udienza del 1° marzo 2010.

5. - Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 297 del 9 novembre 2011. Il ricorso, unitamente alla suddetta ordinanza, è stato notificato dal ricorrente il 16 dicembre 2011 al Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, ed è stato depositato presso la cancelleria di questa Corte il successivo 27 dicembre 2011.

6. - In data 27 aprile 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa in cui vengono ribadite le ragioni del ricorso.

Il ricorrente, innanzitutto, osserva che l'abrogazione referendaria della legge n. 51 del 2010, intervenuta successivamente al ricorso, non preclude ai componenti del Governo «di invocare un fatto impeditivo a comparire all'udienza penale derivante da concomitanti impegni istituzionali». Anche prima dell'approvazione di tale legge, infatti, la sussistenza di un legittimo impedimento era stata dedotta - nei processi in cui è imputato - dall'allora Presidente del Consiglio dei ministri e, in applicazione dell'art. 420-ter del codice di procedura penale, i giudici, «anche in mancanza di una specifica normativa al riguardo, avevano rinviato l'udienza riconoscendo pacificamente l'esistenza di un legittimo impedimento a comparire derivante dallo svolgimento delle attività istituzionali». Per i membri del Governo, dunque, trova piena applicazione la disciplina dell'art. 420-ter cod. proc. pen. che, a differenza del caso fortuito e della forza maggiore, ha «carattere ostativo sotto un profilo non materiale, bensì giuridico che, per i soggetti in questione, si identifica con gli impegni di natura istituzionale».

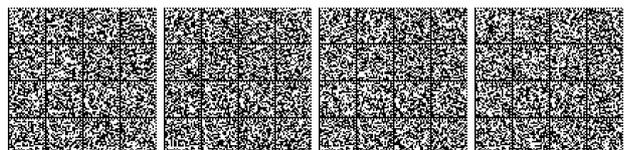
Nella specie, riconosciuto che la partecipazione al Consiglio dei ministri e la presidenza del Consiglio stesso rientrano tra i fatti legittimamente impeditivi, «la valutazione del giudice sull'assolutezza dell'impedimento, una volta accertato che il fatto ostativo della presenza in aula rientrava nello svolgimento dell'attività di Governo, avrebbe dovuto riguardare esclusivamente l'impossibilità dell'organo governativo (Presidente del Consiglio) ad essere presente all'udienza penale, data la improrogabilità della funzione governativa di pertinenza costituzionale costituita dal presiedere il Consiglio dei ministri». La valutazione del giudice, secondo il ricorrente, «non può riguardare le ragioni e le motivazioni (di politica governativa) sottese alla decisione di fissare, in una certa data, la riunione del Consiglio dei ministri, e meno che mai, si può pretendere che il Presidente del Consiglio, come richiesto nell'ordinanza del Tribunale penale, fornisca la prova della necessità di svolgere la funzione governativa, fatto impeditivo, in un dato momento o in una certa data».

Di conseguenza, in applicazione del principio di leale collaborazione, il Tribunale ordinario di Milano avrebbe dovuto considerare che, «date le acquisizioni documentali e le argomentazioni della difesa sulle motivazioni del fatto impeditivo, la partecipazione e la direzione della riunione del Consiglio dei ministri dovesse avere la prevalenza, in quell'occasione, sull'esigenza alla speditezza del processo, in quanto la partecipazione dell'imputato-Presidente del Consiglio dei ministri al processo avrebbe impedito l'esercizio di preminenti funzioni governative».

7. - In data 18 maggio 2012, il ricorrente ha depositato, fuori termine, l'attestazione del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri relativa alla convocazione della riunione del Consiglio del 1° marzo 2010, una copia di tale convocazione con allegato l'ordine del giorno e la richiesta di rinvio per legittimo impedimento firmata dai difensori dell'allora Presidente del Consiglio dei ministri, on.le S. B.

8. - Con l'ordinanza istruttoria n. 91 del 6-14 giugno 2012, questa Corte, «in considerazione del nesso tra la disciplina del legittimo impedimento per concomitante esercizio di funzioni parlamentari e/o governative e il rispetto del principio di leale collaborazione tra poteri», ha disposto l'acquisizione della seguente documentazione: a) l'istanza di rinvio dell'udienza del 1° marzo 2010 presentata dalla difesa dell'on.le S. B. e tutta la documentazione ad essa allegata; b) la lettera del 20 gennaio 2010 prodotta all'udienza del 25 gennaio 2010, citata nell'ordinanza del 1° marzo 2010; c) i verbali di udienza dall'inizio della fase dibattimentale sino all'udienza del 1° marzo 2010.

Tale documentazione è stata trasmessa a questa Corte dal Tribunale ordinario di Milano in data 18 luglio 2012.



*Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, in relazione all'ordinanza con la quale il predetto Tribunale ha rigettato la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, formulata dalla difesa dell'imputato, allora Presidente del Consiglio dei ministri, on.le S. B., per legittimo impedimento di quest'ultimo, in quanto impegnato, nella medesima data, nella presidenza della riunione del Consiglio dei ministri.

1.1. - Il ricorrente chiede alla Corte di dichiarare che non spettava «al Tribunale di Milano stabilire che non costituisce impedimento assoluto alla partecipazione alle udienze penali, e perciò causa di giustificazione della sua assenza, il diritto-dovere del Presidente del Consiglio dei ministri a presiedere una riunione del Consiglio dei ministri, anche nell'ipotesi in cui la predetta riunione, già fissata in una precedente data non coincidente con un giorno di udienza dibattimentale, venga differita ad altra data coincidente con un giorno di udienza».

Il medesimo ricorrente chiede, conseguentemente, di annullare «l'ordinanza, pronunciata in data 1° marzo 2010, con riferimento al procedimento penale n. 11776/06 R.G.T., con la quale è stata rigettata la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, [...] nonché l'attività istruttoria compiuta nel corso della prefata udienza».

1.2. - La richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri non è diretta a mettere in discussione la spettanza del potere, in quanto tale, di accertare il legittimo impedimento dell'imputato titolare di funzioni governative, atteso che detto potere non può che competere al giudice. Tale spettanza è stata ribadita da questa Corte con la sentenza n. 23 del 2011 - successiva alle vicende oggetto del presente conflitto e più volte richiamata nello stesso ricorso - nella quale essa ha affermato che il giudice, quando «valuta in concreto, in base alle ordinarie regole del processo, l'impedimento consistente nell'esercizio di funzioni governative, si mantiene entro i confini della funzione giurisdizionale e non esercita un sindacato di merito sull'attività del potere esecutivo, né, più in generale, invade la sfera di competenza di altro potere dello Stato». Il principio della separazione dei poteri, cioè, «non è violato dalla previsione del potere del giudice di valutare in concreto l'impedimento, ma, eventualmente, soltanto dal suo cattivo esercizio» (sentenza n. 23 del 2011).

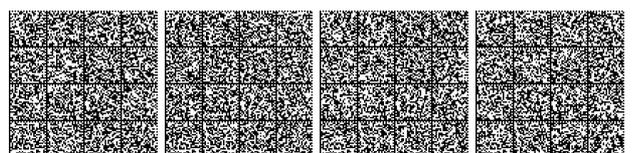
Il conflitto è sollevato, dunque, perché si lamenta un «cattivo esercizio» del potere da parte dell'autorità giudiziaria che, nel rigettare la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, ha così motivato: «la deduzione di un impedimento per una udienza già concordata non può prescindere quantomeno dalla allegazione della specifica inderogabile necessità della sovrapposizione dei due impegni perché, altrimenti, la funzione giudiziaria verrebbe ad essere svilita, con la conseguenza che il contemperamento tra gli opposti interessi di rilievo costituzionale allo svolgimento in tempi ragionevolmente rapidi del processo e all'esercizio delle funzioni parlamentari o governative verrebbe ad essere risolto nel dare esclusiva rilevanza al secondo di tali interessi. Nella specie nulla è stato dedotto circa la necessità di fissare in data 24.2.2010 una riunione del Consiglio dei Ministri per la data dell'1 marzo 2010 coincidente con l'udienza già concordata e pertanto non può essere ritenuto il legittimo impedimento».

Il punto su cui la Corte è chiamata ad esprimersi è se il Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, nell'esercizio del proprio potere di valutare in concreto l'impedimento dedotto dall'imputato titolare di cariche governative, abbia leso le prerogative costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri per aver applicato la regola sull'onere di "allegazione" relativa al legittimo impedimento, «senza tenere in debito conto il diritto-dovere» dell'imputato di esercitare la funzione di governo, così violando il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato. Infatti, l'autorità giudiziaria ha posto a fondamento della propria decisione di rigetto della richiesta di rinvio dell'udienza l'asserita mancanza di «allegazione della specifica inderogabile necessità» della concomitanza dell'impegno istituzionale sopravvenuto con il giorno di udienza precedentemente concordato. La Corte deve perciò stabilire se la richiesta di rinvio sia effettivamente priva di tali "allegazioni", come asserito dal Tribunale, ed eventualmente se questa mancanza, impedendo al giudice di esercitare il suo potere di apprezzamento in concreto circa l'assolutezza dell'impedimento dedotto, possa giustificare la decisione di rigetto impugnata, nel quadro del richiamato principio di leale collaborazione.

2. - Va affermata definitivamente l'ammissibilità del conflitto, già ritenuta, in via di prima, sommaria delibazione, con l'ordinanza n. 297 del 2011, perché ne sussistono i requisiti soggettivi e oggettivi.

Quanto ai primi, non vi sono dubbi sulla legittimazione a sollevare conflitto da parte del Presidente del Consiglio dei ministri (*ex multis*, ordinanza n. 230 del 2008), in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, né, per la stessa ragione, sulla legittimazione a resistere da parte del Tribunale che ha emesso l'atto da cui è sorto il conflitto (ordinanza n. 297 del 2011).

Circa i requisiti oggettivi, il ricorso «è volto a tutelare una sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite, che nella prospettazione del ricorrente sono desumibili dagli artt. 92 e 95 della Costituzione [...] e sarebbero state lese in ragione del mancato riconoscimento giudiziale del relativo esercizio quale causa di legittimo impedimento a comparire nelle udienze penali» (ordinanza n. 297 del 2011).



L'attualità del conflitto e l'interesse a ricorrere da parte del Presidente del Consiglio permangono anche se il sen. S. B. non è più Presidente del Consiglio dei ministri. Infatti, l'ordinanza impugnata è stata ritenuta lesiva delle prerogative costituzionali proprie dell'organo esecutivo e riguarda le attribuzioni di tale organo e non dell'imputato, ancorché titolare della carica governativa all'epoca dei fatti da cui ha tratto origine il presente conflitto (sentenza n. 263 del 2003).

Quanto, infine, al *petitum*, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede l'annullamento sia dell'ordinanza da cui ha avuto origine il conflitto, sia della attività istruttoria compiuta nel corso di tale udienza. Questa seconda richiesta è inammissibile, perché la Corte, ove accogliesse il ricorso, potrebbe annullare l'ordinanza, ma dovrebbe lasciare all'autorità giudiziaria ogni valutazione circa l'effetto di tale annullamento sull'attività istruttoria compiuta in quella sede. Gli effetti caducatori di una eventuale «dichiarazione di non spettanza», infatti, «devono limitarsi ai provvedimenti, o alle parti di essi, che siano stati riconosciuti lesivi degli interessi oggetto del giudizio costituzionale per conflitto di attribuzione» (sentenza n. 451 del 2005).

3. - Al fine di accertare se vi sia stato, con riferimento al principio di leale collaborazione e all'asserita lesione delle attribuzioni dell'organo di governo, un «cattivo esercizio» del potere giurisdizionale da parte del Tribunale ordinario di Milano, questa Corte ha acquisito, con l'ordinanza istruttoria n. 91 del 6-14 giugno 2012, la richiesta di rinvio per legittimo impedimento presentata dall'imputato e gli atti ad essa allegati, nonché i verbali di udienza dall'inizio della fase dibattimentale sino all'udienza del 1° marzo 2010.

3.1. - L'esame di tali documenti evidenzia che, dall'inizio della fase dibattimentale (il 13 febbraio 2007) al 1° marzo 2010 vi sono state 37 udienze (più 2 riguardanti altro processo, poi riunito), che possono essere suddivise in due periodi: il primo periodo, in cui l'imputato non era Presidente del Consiglio dei ministri, va dall'inizio della fase dibattimentale sino al 5 maggio 2008, per un totale di 24 udienze; il secondo periodo, in cui l'imputato era Presidente del Consiglio dei ministri, va dal 12 maggio 2008 sino al 1° marzo 2010, per un totale di 13 udienze, più 2 relative ad altro procedimento penale, poi riunito. In questo secondo periodo, il Tribunale ha sospeso il processo dal 26 settembre 2008 al 16 novembre 2009, a séguito dell'entrata in vigore della legge 23 luglio 2008, n. 124 (Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato) e per la questione di costituzionalità promossa, in relazione a tale legge, dalla stessa sezione I del Tribunale ordinario di Milano (sentenza n. 262 del 2009).

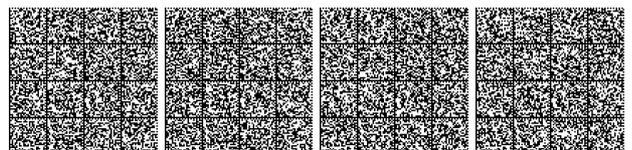
Ai fini del presente conflitto, rilevano le udienze in cui l'imputato era Presidente del Consiglio.

3.2. - I verbali confermano quanto riportato dal Tribunale nell'ordinanza impugnata: il 1° marzo 2010 era stato preventivamente indicato, nell'udienza del 25 gennaio 2010, come «unica data disponibile» per la partecipazione dell'imputato; nella medesima udienza del 25 gennaio, a fronte della richiesta di rinvio per legittimo impedimento presentata per il 1° febbraio 2010, il Tribunale aveva «soppresso» tre udienze già calendarizzate per il mese di febbraio; l'imputato non ha fornito al Tribunale «allegazioni» circa la necessità di fissare la riunione del Consiglio dei ministri, già convocata per il 26 febbraio 2010, in una data coincidente con l'unico giorno d'udienza precedentemente comunicato come utile per la sua partecipazione, ossia il 1° marzo 2010.

In particolare, la richiesta presentata dalla difesa dell'imputato - datata 26 febbraio 2010, ossia due giorni dopo la nuova convocazione della riunione, avvenuta il 24 febbraio 2010 tramite «telescritto urgentissimo» del Presidente del Consiglio - indica che «il Consiglio dei ministri già convocato per il giorno 26 febbraio 2010 è stato rinviato al giorno 1 marzo 2010 ad ore 11.30 [...] All'udienza del giorno 1° marzo 2010 sono previste audizioni testimoniali alle quali vuole, come già prospettato più volte, essere presente l'on. [S. B.], il quale, ovviamente, non può esimersi dal partecipare al Consiglio dei ministri». Inoltre, la comunicazione del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, allegata all'istanza, si limita a confermare, su richiesta dei difensori, che il Presidente del Consiglio «nella giornata di lunedì 1 marzo prossimo [...] sarà impegnato in una riunione del Consiglio dei ministri, già debitamente convocata».

3.3. - Nella stessa udienza del 1° marzo 2010, la difesa dell'imputato, nel chiedere la revoca immediata - poi respinta - dell'ordinanza con cui il Tribunale aveva rigettato la richiesta di rinvio per legittimo impedimento, ha anche prospettato l'«ipotesi di eventuali conflitti che dovessero insorgere tra poteri». Inoltre, a sostegno della richiesta di revoca, la difesa ha sottolineato che «al primo punto» dell'ordine del giorno della riunione del Consiglio dei ministri del 1° marzo 2010 vi era «un disegno di legge di cui da molti giorni [si] sta parlando, cioè "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", che è da una decina di giorni in discussione in sede politica e in sede parlamentare». Eguale affermazione è stata fatta, nel presente giudizio, anche dall'Avvocatura generale dello Stato.

Il suddetto disegno di legge, approvato dal Consiglio dei ministri il 1° marzo 2010, è stato presentato in Senato due mesi dopo, in data 4 maggio 2010, per poi essere assorbito insieme ad altri progetti di legge di iniziativa parlamentare; il testo, ampiamente modificato, è divenuto la legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione).



4. - Nel merito, il ricorso non è fondato.

4.1. - Con riguardo al legittimo impedimento per concomitante esercizio di funzioni parlamentari e/o governative, la giurisprudenza costituzionale, in linea con quella di legittimità, ha più volte affermato che non vi possono essere «regole derogatorie, ma il diritto comune deve applicarsi secondo il principio di leale collaborazione fra i poteri dello Stato» (sentenze n. 23 del 2011, n. 262 del 2009, n. 451 del 2005, n. 284 del 2004, n. 263 del 2003 e n. 225 del 2001).

Di conseguenza, spetta al giudice valutare, caso per caso, se lo specifico impegno addotto dall'imputato Presidente del Consiglio dei ministri, pur quando riconducibile «ad attribuzioni coesenziali alle funzioni di governo [...], dia in concreto luogo ad impossibilità assoluta (anche alla luce del necessario bilanciamento con l'interesse costituzionalmente rilevante a celebrare il processo) di comparire in giudizio, in quanto oggettivamente indifferibile e necessariamente concomitante con l'udienza di cui è chiesto il rinvio» (sentenza n. 23 del 2011).

Inoltre, il principio della leale collaborazione, cui deve «rispondere» il potere del giudice di valutare in concreto il carattere assoluto dell'impedimento per concomitante esercizio di funzioni governative, ha natura «bidirezionale» e deve «esplicarsi mediante soluzioni procedimentali, ispirate al coordinamento dei rispettivi calendari»: da un lato, il giudice deve definire il calendario delle udienze «tenendo conto degli impegni del Presidente del Consiglio dei ministri riconducibili ad attribuzioni coesenziali alla funzione di governo e in concreto assolutamente indifferibili»; dall'altro lato, il Presidente del Consiglio dei ministri deve programmare i propri impegni «tenendo conto, nel rispetto della funzione giurisdizionale, dell'interesse alla speditezza del processo che lo riguarda e riservando a tale scopo spazio adeguato nella propria agenda» (sentenza n. 23 del 2011).

4.2. - L'applicazione al presente conflitto della disciplina del legittimo impedimento per concomitante esercizio di funzioni governative richiede di considerare tre aspetti: il tipo di impegno di governo dedotto dall'imputato quale legittimo impedimento; le indicazioni fornite dall'imputato circa la necessaria concomitanza dell'impegno con un giorno di udienza da lui precedentemente comunicato come utile per la sua partecipazione; la possibilità di valutare in concreto il carattere assoluto di tale impedimento.

Nel valutare questi tre aspetti, la Corte non deve decidere se, nel caso di specie, l'impegno dedotto determinasse in concreto impossibilità assoluta a comparire in udienza, perché non è compito proprio, «ma dei competenti organi della giurisdizione, stabilire i corretti criteri interpretativi e applicativi delle regole processuali» (sentenza n. 225 del 2001). Occorre invece verificare, alla luce del principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, se l'autorità giudiziaria abbia leso le prerogative costituzionali dell'organo esecutivo con un «cattivo esercizio» del proprio potere di valutare in concreto il carattere dell'impedimento.

4.2.1. - Quanto al primo di tali tre aspetti, ossia il tipo di impegno dedotto dall'imputato, la partecipazione a una riunione del Consiglio dei ministri può indubbiamente costituire una ipotesi di legittimo impedimento. Essa rientra tra gli impegni di governo ai quali deve essere riconosciuta l'attitudine a determinare un'impossibilità a comparire, in quanto compresa tra le attività istituzionali «riconducibili [...] alla sfera di attribuzioni previste dagli articoli da 92 a 96 della Costituzione» e «coesenzial[i] alla funzione tipica del Governo» (sentenza della Corte di cassazione penale, n. 10773 del 2004). Questa Corte (sentenza n. 23 del 2011) ha ritenuto legittimo l'art. 1, comma 1, della legge 7 aprile 2010, n. 51 (Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza) - abrogata poi a séguito della consultazione referendaria del 12 giugno 2011 - il quale stabiliva che una serie di attività istituzionali, ivi inclusa la partecipazione al Consiglio dei ministri, costituissero in astratto legittimo impedimento a comparire in udienza, fermo restando il potere del giudice di valutarne in concreto il carattere assoluto.

Il Consiglio, però, è convocato dallo stesso Presidente; ciò segna una netta differenza rispetto ai casi in cui la possibilità di rinviare l'impegno dedotto sfugga interamente alla programmazione dell'imputato (come avviene, per i componenti delle assemblee elettive, nel caso di impedimento per concomitante esercizio di funzioni parlamentari: sentenze n. 23 del 2011, n. 451 del 2005, n. 284 del 2004, n. 263 del 2003 e n. 225 del 2001). Inoltre, l'articolo 1, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 1993 (Regolamento interno del Consiglio dei ministri) prevede espressamente l'ipotesi di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio dei ministri, attribuendo le relative funzioni, ai sensi dell'art. 8 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), al «vicepresidente del Consiglio» o, «qualora vi siano più vicepresidenti, [al] più anziano secondo l'età; in mancanza, [al] Ministro più anziano»: un'ipotesi che, nella XVI legislatura, si è verificata in oltre il dieci per cento delle riunioni.

Se, dunque, la partecipazione a una riunione del Consiglio dei ministri può in astratto costituire un impedimento ai sensi dell'art. 420-ter del codice di procedura penale, lo specifico impegno dedotto dall'imputato, in quanto Presidente del Consiglio, per l'udienza del 1° marzo 2010 va considerato nell'ambito delle vicende in cui si inserisce il presente conflitto, che deve essere giudicato con riferimento al principio della leale collaborazione e, quindi, ai comportamenti tenuti dalle parti.



4.2.2. - La stessa ordinanza impugnata non nega che il tipo di impegno dedotto possa costituire in astratto un legittimo impedimento; nega tuttavia che esso lo sia in concreto, soffermandosi in particolare sul secondo dei tre aspetti sopra indicati, ossia la mancata allegazione da parte dell'imputato «della specifica inderogabile necessità della sovrapposizione dei due impegni»: cioè, da un lato, l'udienza dibattimentale da tenersi il 1° marzo 2010, giorno precedentemente concordato tra le parti il 25 gennaio 2010, sulla base della comunicazione fornita dall'imputato; dall'altro lato, la riunione del Consiglio dei ministri già convocata per il 26 febbraio 2010 e fissata, in data 24 febbraio 2010, per lo stesso 1° marzo.

L'esame dei documenti acquisiti da questa Corte con l'ordinanza istruttoria (sopra menzionati al punto 3) conferma che, all'udienza del 1° marzo 2010, la difesa dell'imputato non ha dato alcuna indicazione circa la non rinviabilità dell'impegno dedotto, né circa la sua necessaria concomitanza con l'udienza di cui chiedeva il rinvio.

In due precedenti circostanze, d'altra parte, lo stesso imputato aveva specificato che gli impegni in quelle occasioni dedotti quali impedimenti non erano rinviabili, oppure che la loro programmazione non era nella sua piena disponibilità.

Nella prima circostanza, all'udienza del 16 novembre 2009, il Tribunale aveva accolto la richiesta di rinvio per legittimo impedimento così formulata: il Presidente del Consiglio dei ministri «è impegnato, come risulta dall'allegata certificazione, presso la FAO in Roma in occasione del vertice mondiale sulla sicurezza alimentare, per l'intera giornata, e [...] tale impegno non è rinviabile e non consente in alcun modo la presenza in udienza». Inoltre, in quella occasione, il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri aveva indicato altre date utili, così consentendo il rinvio all'udienza del 18 gennaio 2010. Il Segretario generale, infatti, aveva comunicato al giudice che «il Presidente del Consiglio per il mese di novembre e il mese di dicembre ha nella sua agenda impegni istituzionali, la maggior parte dei quali già prefissati da molto tempo, che non consentono di individuare una giornata libera per intervenire alle udienze dei processi pendenti avanti al Tribunale di Milano», precisando «di aver individuato due date utili nelle quali il Presidente del Consiglio [...] potrà essere presente nel mese di gennaio 2010: in particolare nei giorni 18 e 25».

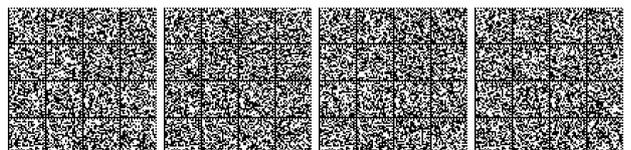
Nella seconda circostanza, all'udienza del 25 gennaio 2010 - in riferimento alla quale l'imputato, con lettera datata 21 gennaio 2010, pur dichiarando di essere «legittimamente impedito» a comparire, aveva consentito che si procedesse in sua assenza, essendo la medesima udienza «dedicata» esclusivamente «a questioni processuali» -, il giudice aveva accolto una nuova richiesta di rinvio dell'udienza del 1° febbraio 2010 per legittimo impedimento, nonostante tale richiesta non fosse stata esplicitamente motivata circa la non rinviabilità dell'impegno dedotto («visita ufficiale presso lo Stato di Israele»). Anche in tale occasione, il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri aveva indicato una data alternativa: con la lettera del 25 gennaio 2010, citata dall'ordinanza impugnata, segnalava che «il Presidente del Consiglio aveva individuato già una data utile per la partecipazione ad un [altro] processo» e comunicava che «l'unica data disponibile, tenuto conto dei numerosissimi impegni istituzionali già previsti o sopravvenuti e non rinviabili, è da individuarsi nel giorno 1° marzo 2010». Come avvenuto all'udienza del 16 novembre 2009, il Tribunale aveva rinviato alla prima data utile indicata dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, vale a dire al 1° marzo 2010, procedendo contestualmente a cancellare tre udienze già calendarizzate per i giorni 1°, 8 e 22 febbraio 2010.

In un periodo di complessivi tre mesi e mezzo, quindi, il Tribunale ha riconosciuto il carattere assoluto dell'impedimento dedotto dall'imputato per due volte: la prima, per l'udienza del 16 novembre 2009; la seconda, per l'udienza del 1° febbraio 2010. In entrambi i casi, il giudice, applicando la disciplina di cui all'art. 420-ter cod. proc. pen. nel rispetto del principio di leale collaborazione, ha accolto le richieste formulate dall'imputato titolare di carica governativa e ridefinito il calendario delle udienze, rinviando il processo alle date indicate dall'imputato medesimo (rispettivamente il 18 gennaio e il 1° marzo 2010).

Di fronte alla terza richiesta di rinvio - presentata dall'imputato in prossimità dell'udienza del 1° marzo 2010 e, in questo caso, senza «allegazioni» circa la non rinviabilità e la necessaria concomitanza dell'impegno e senza aver fornito una data alternativa - il Tribunale non ha riconosciuto il carattere assoluto dell'impedimento dedotto che, a differenza delle precedenti occasioni, risultava determinato da un atto dello stesso imputato.

Nel periodo in cui l'imputato era Presidente del Consiglio dei ministri, dunque, l'autorità giudiziaria ha tenuto conto del suo dovere «di assolvere le funzioni pubbliche assegnategli», riducendo al minimo possibile «l'incidenza indiretta» della funzione giurisdizionale «sull'attività del titolare della carica governativa» (sentenza n. 23 del 2011).

Analoga osservanza del principio di leale collaborazione non è stata mostrata dal Presidente del Consiglio dei ministri con riguardo all'udienza del 1° marzo 2010. In questa circostanza, l'imputato, dopo aver egli stesso comunicato al Tribunale tale data, ha dedotto l'impedimento e, diversamente da quanto aveva fatto nelle precedenti occasioni, non si è attivato per la definizione di un nuovo calendario; né egli ha fornito alcuna indicazione circa la necessità di presiedere la riunione del Consiglio dei ministri senza ricorrere alla supplenza del vicepresidente del Consiglio o del ministro più anziano.



4.2.3. - La mancanza di “allegazioni” circa la necessità di sovrapposizione tra l’impegno dedotto e il giorno di udienza, a differenza di quanto verificatosi in precedenti occasioni, ha determinato l’impossibilità per il giudice di valutare il carattere assoluto dell’impedimento «in quanto oggettivamente indifferibile e necessariamente concomitante con l’udienza di cui è chiesto il rinvio» (sentenza n. 23 del 2011). Il Tribunale, nel rispetto delle attribuzioni dell’organo esecutivo, non ha sindacato le ragioni della riunione del Consiglio dei ministri, ma si è limitato a osservare che l’imputato avrebbe dovuto fornire «quantomeno» una «allegazione», la quale costituisce presupposto per l’applicazione delle norme processuali.

Pur costituendo la riunione del Consiglio dei ministri una delle più rilevanti modalità di esercizio delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute all’organo esecutivo, non può da ciò automaticamente desumersi la necessaria concomitanza della riunione stessa con un giorno di udienza precedentemente concordato. Bisognava permettere all’autorità giudiziaria sia di operare un bilanciamento tra i diversi interessi costituzionalmente rilevanti (tra cui quello della sollecita celebrazione del processo), fornendo allegazioni circa la «sovrapposizione» dei due impegni, sia di valutare il carattere assoluto dell’impedimento rappresentato dalla partecipazione dell’imputato alla riunione del Consiglio dei ministri.

5. - In conclusione, fermo restando che il giudice, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, non può invadere la sfera di competenza riservata al Governo, la mancanza di “allegazioni”, da parte dell’imputato, circa la necessità di partecipare a una riunione del Consiglio dei ministri concomitante con un giorno di udienza precedentemente concordato non ha consentito al Tribunale di considerare assoluta l’impossibilità a comparire determinata dall’impegno dedotto quale impedimento.

Ne discende che il ricorso va rigettato, perché l’autorità giudiziaria ha esercitato il potere ad essa spettante ai sensi della disciplina del legittimo impedimento nel rispetto del principio di leale collaborazione, senza ledere prerogative costituzionali dell’organo di governo, che restano tutelate in ordine sia all’attività, sia all’organizzazione.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara che, in base al principio di leale collaborazione - e fermo restando che il giudice, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, non può invadere la sfera di competenza riservata al Governo -, spettava al Tribunale ordinario di Milano, sezione I penale, stabilire che non costituiva impedimento assoluto alla partecipazione all’udienza penale del 1° marzo 2010 l’impegno dell’imputato Presidente del Consiglio dei ministri di presiedere una riunione del Consiglio da lui stesso convocata per tale giorno, giorno che egli aveva in precedenza indicato come utile per la partecipazione all’udienza, senza che l’imputato avesse fornito alcuna “allegazione” circa la necessaria concomitanza e “non rinviabilità” di detto impegno e circa una data alternativa per definire un nuovo calendario.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l’1 luglio 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 169

*Ordinanza 19 giugno - 1° luglio 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Soggetti condannati per determinati reati (nella specie, reati in materia di stupefacenti) - Previsto divieto di conseguire o rinnovare la patente di guida e revoca della patente di guida posseduta - Asserita irragionevolezza dell'automatismo - Asserita lesione della finalità rieducativa della pena - Natura non obbligata dell'intervento additivo auspicato - Indeterminatezza *del petitum* - Carattere meramente ipotetico e virtuale della rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 120, commi 1 e 2, come sostituito dall'articolo 3, comma 52, lettera a) della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 120, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada), come sostituito dall'articolo 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria nel procedimento vertente tra Saracchi Jacopo e l' U.T.G. di Terni ed altro con ordinanza del 1° agosto 2012, iscritta al n. 298 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che - in un giudizio proposto, nei confronti del Ministero dell'Interno e della competente Prefettura, per l'annullamento di un provvedimento di revoca della patente di guida a seguito di condanna del ricorrente per reati in materia di stupefacenti - l'adito Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, premessane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, in riferimento agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 120, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada), come sostituito dall'articolo 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui il combinato disposto dei predetti due commi dell'articolo 120 «fa derivare automaticamente dalla condanna il divieto di conseguire la patente di guida e la consequenziale revoca di quella eventualmente posseduta».

Considerato che il censurato articolo 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada), sotto la rubrica «Requisiti morali per ottenere il rilascio dei titoli abilitativi di cui all'articolo 116», nella parte che qui rileva, testualmente dispone, al comma 1, che «Non possono conseguire la patente di guida [...], le persone condannate per reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi [...]» e, al comma 2, che «se le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1 [...] intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida [...]»;



che, in riferimento ai parametri costituzionali che sospetta violati, il rimettente, rispettivamente, argomenta, quanto all'art. 3 Cost., che, se è pur vero che il diniego trova ragione in una valutazione legislativa di disvalore sociale correlata alla natura della condanna, «è l'automatismo applicativo ad apparire non ragionevole»; e, quanto all'art. 27, terzo comma, Cost., che, con la privazione della patente di guida, «si vanifica l'effetto rieducativo della pena giacché l'inibizione di un effettivo inserimento sociale e soprattutto lavorativo ricondurrebbe plausibilmente il reo sulla via del crimine»;

che, ad avviso dello stesso rimettente, il vulnus ai precetti richiamati potrebbe essere superato solo da una pronuncia «sostanzialmente additiva», di questa Corte, che, indipendentemente dai provvedimenti riabilitativi di competenza del giudice penale, consentisse all'autorità amministrativa di valutare, senza vincolo di automatismo, «la possibilità di superare per avvenuta emenda il giudizio morale negativo» che la norma denunciata riferisce all'autore dei reati in questione;

che la questione, così prospettata, è manifestamente inammissibile;

che, infatti - a prescindere dal un non pertinente riferimento all'art. 25 Cost., che attiene esclusivamente alle sanzioni penali e non anche alle sanzioni, come nella specie, amministrative (sentenze n. 125 del 2008, n. 434 del 2007 e n. 319 del 2002, *ex plurimis*) - è comunque, assorbente, in limine, in senso preclusivo all'esame della questione, la natura non obbligata dell'intervento additivo auspicato (sentenze n. 134 del 2012, n. 117 e n. 6 del 2011, n. 256 del 2010, da ultimo) ed il carattere, per di più, assolutamente indeterminato del *petitum* (sentenza n. 301 del 2012 per tutte);

che invero - rispetto alle «condizioni per la riabilitazione» fissate dall'articolo 179 del codice penale («prove effettive e costanti di buona condotta» per almeno un triennio dal giorno in cui è stata eseguita o si è estinta la pena principale, ed adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato) - il rimettente neppure adombra quali, oggettivamente o (e in che misura) solo temporalmente diverse, siano, a suo avviso, le condizioni di quella «emenda» la cui valutazione vorrebbe affidare all'autorità amministrativa (ed al successivo controllo del giudice amministrativo) ai fini del rilascio, o dell'esclusione della revoca, del titolo abilitativo a soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti;

che ciò, per altro verso, comporta anche il carattere meramente ipotetico e virtuale della rilevanza della questione sollevata nel giudizio *a quo*, considerato che il rimettente non indica, con riferimento al caso concreto, quale sia la condizione del ricorrente che potrebbe dar luogo, in tesi, alla prefigurata emenda, suscettibile di condurre all'annullamento dell'impugnato provvedimento di revoca della patente.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 120, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada), come sostituito dall'articolo 3, comma 52, lettera a) della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 27, comma terzo, della Costituzione, dal Tribunale regionale amministrativo per l'Umbria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 152

*Ordinanza del 18 dicembre 2012 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Torino sul ricorso proposto da Longhi Stefano contro Equitalia Nomos Spa*

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio - Aggio percentuale sulle somme iscritte a ruolo riscosse (c.d. compenso di riscossione) - Determinazione non collegata al calcolo dei costi effettivi del servizio di riscossione - Inserimento degli interessi dovuti all'ente creditore dell'imposta nel montante su cui calcolare l'importo percentuale dovuto all'agente della riscossione - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17, comma 1, nel testo sostituito dall'art. 32, comma 1, lett. a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.
- Costituzione, art. 3.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 4495/10, depositato il 10 dicembre 2010, avverso cartella di pagamento n. 110 2010 00823091 70 Irpef-add.reg. 2005; avverso cartella di pagamento n. 110 2010 00823091 70 Irpef-add.com. 2005; avverso cartella di pagamento n. 110 2010 00823091 70 Irpef + Irap 2005;

Contro agente di riscossione Torino Equitalia Nord S.p.a.;

Proposto dai ricorrenti: Longhi Stefano, via Vincenzo Lancia n. 31 - 10141 Torino;

Difeso da Bogetti Ferruccio, 10034 Chivasso (Torino);

Difeso da Tarquini Raffaella, 10034 Chivasso (Torino).

## IN FATTO E IN DIRITTO

1. — Con ricorso spedito il 12 novembre 2010 e ricevuto il 16 novembre 2010 dalla destinataria società Equitalia Nomos s.p.a. — agente della riscossione per la provincia di Torino —, tempestivamente depositato il 10 dicembre 2010, il sig. Stefano Longhi, in giudizio rappresentato e difeso dai dottori commercialisti Raffaella Tarquini e Ferruccio Bogetti, impugna la cartella di pagamento n. 110 2010 0082309170, per mezzo della quale l'agente della riscossione intima il pagamento di € 2.893,00 per irap; di € 2.592,50 per irpef e relative addizionali pari ad € 115,44; di € 692,49 per interessi dovuti all'ente impositore, di € 5,16 costo della notifica, di 292,89 per compensi dovuti all'agente della riscossione qualora il pagamento fosse avvenuto entro sessanta giorni dalla notifica, oppure € 566,88 se oltre sessanta giorni.

2. — L'atto impugnato trova motivazione nell'iscrizione a ruolo provvisoria effettuata dall'Agenzia delle entrate, ufficio Torino 1, in virtù di avviso di accertamento notificato il 1° dicembre 2009 ed impugnato con ricorso pendente presso la commissione tributaria provinciale.

3. — Parte ricorrente, nel domandare l'annullamento dell'atto impugnato, prospetta vari vizi che inficerebbero la validità della pretesa tributaria; si duole pure, prospettandone l'illegittimità costituzionale, della pretesa di pagamento a favore dell'agente della riscossione dell'aggio previsto dall'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 112 del 1999.

In particolare, deduce i seguenti motivi di impugnazione:

i) inesistenza della notificazione, in quanto ai sensi dell'art. 26, comma 1, periodo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito) non è possibile delegare la notificazione alle Poste Italiane (cita C.T.P. Lecce, sezione V, sentenza n. 909 del 2008 e C.T.P. Milano, sez. I, n. 450 del 2010);



ii) inesistenza della notifica per carenza della qualifica di messo notificatore in capo al soggetto che ha notificato l'iscrizione a ruolo;

iii) inesistenza della notificazione per mancanza degli elementi previsti dall'art. 148 del codice di procedura civile, e cioè il soggetto notificante e la sottoscrizione del medesimo attestante l'avvenuta notificazione tramite servizio postale;

iv) inesistenza della notificazione in quanto dalla lettura della busta non compaiono né la sottoscrizione né il sigillo dell'ente della riscossione;

v) mancata allegazione del ruolo alla cartella di pagamento e sua omessa produzione in giudizio;

vi) omessa indicazione dell'autorità amministrativa presso la quale il contribuente possa tutelare la propria posizione giuridica, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera c) della legge n. 212 del 2000 (Statuto dei diritti del contribuente);

vii) indicazione meramente formale del responsabile del procedimento indicato in una sola persona che non può da sola curare centinaia di migliaia di pratiche;

viii), ix), x) assenza di sottoscrizione della cartella di pagamento;

xi) illegittimità costituzionale dell'aggio dovuto all'agente della riscossione;

xii) assenza di delega da Equitalia Nomos s.p.a. all'agente della riscossione per la provincia di Torino;

xiii) violazione del principio di trasparenza del gruppo tra Equitalia Nomos, società controllata, e l'agente fiscale delle entrate, società controllante;

xiv) vizio prospettato in via di ipotesi: ove sia accolto il ricorso contro l'avviso di accertamento, verrà meno il presupposto dell'iscrizione a ruolo (*supra*, paragrafo 2).

4. — Non si è costituita in giudizio Equitalia Nomos s.p.a., sebbene il ricorso sia stato regolarmente proposto, con invio di plico postale da essa ricevuto (*supra*, paragrafo 1).

5. — La causa è stata trattata il 9 ottobre 2012 in pubblica udienza, udito il giudice relatore nonché l'esposizione delle ragioni offerte dal difensore di parte ricorrente. Il collegio si riservava di decidere e in data odierna, sciogliendo la riserva, ha stabilito di sospendere il giudizio rimettendo alla Corte costituzionale la decisione sulla questione posta al punto xi) del ricorso.

In precedenza la commissione tributaria ha esaminato gli altri motivi dedotti da parte ricorrente ritenendoli tutti infondati per le seguenti ragioni.

Il collegio giudicante osserva che è pacifica la modalità della notifica della cartella avvenuta nel caso di specie a mezzo del servizio postale. Le censure mosse in ricorso, ai punti i), ii), iii), iv), non assumono quindi rilievo di vizi comportanti l'inesistenza della notifica: ai sensi del terzo comma dell'art. 4, della legge n. 890 del 1982, la prova della notificazione a mezzo posta è fornita dall'avviso di ricevimento; in tal caso, la fase essenziale del procedimento è da rinvenire nell'attività espletata dell'agente postale che si conclude con il ricevimento dell'avviso di raccomandata attestato dalla firma del destinatario, senza necessità di redigere un'apposita relata (Corte di Cassazione, Sezioni Unite n. 7821 del 1995; Sez. V, n. 21949 del 2007, n. 14327 del 2009).

Con riguardo, poi, all'invio diretto della raccomandata, la commissione osserva che l'art. 14 della legge n. 890 prevede che gli uffici finanziari possono notificare avvisi ed altri atti al contribuente direttamente a mezzo posta, e l'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 dispone che la notifica della cartella può essere eseguita (non solo avvalendosi di soggetti abilitati, come previsto nel primo periodo del medesimo comma, *ma*) «anche mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento». La lettera delle due disposizioni è chiara nell'indicare che anche l'agente della riscossione può notificare direttamente la cartella di pagamento chiusa in plico raccomandato. La contraria opinione di quanti ritengono che la suddetta modalità di notifica sia inibita all'agente della riscossione non persuade, perché appare contraria alla lettera delle disposizioni sopra indicate ed inoltre trascura di indicare per quale motivo l'agente della riscossione possa, a tale riguardo, apparire meno affidabile degli uffici finanziari in genere e debba necessariamente avvalersi dell'intermediazione di soggetti abilitati.

La commissione, dunque, rileva l'infondatezza dell'eccezione di parte ricorrente e il suo convincimento trova conforto anche nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale, con sentenza n. 2288 del 2011, conferma che, in virtù dell'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 la notificazione, da parte dell'esattore, possa essere eseguita «anche mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento».



È interessante anche la sentenza 15948 del 2010 (che risponde negativamente — anche se non esplicitamente — al quesito specifico attinente alla spedizione diretta della raccomandata).

Non esiste alcuna norma che obblighi l'agente della riscossione ad allegare materialmente il ruolo alla cartella di pagamento. Il motivo dedotto al punto *v)* del ricorso è quindi del tutto infondato.

È altresì infondato il motivo formulato al punto *vi)* del ricorso: l'invocata norma di cui all'art. 7, comma 2, lettera *c)* della legge n. 212 del 2000 (Statuto dei diritti del contribuente) prevede che l'indicazione dell'autorità amministrativa sia espressa in via alternativa all'indicazione dell'organo giurisdizionale da adire. È manifestamente evidente che nel caso di specie non è configurabile alcuna possibile alternativa alla proposizione del ricorso davanti al giudice tributario; sicché la questione non trova alcuna possibilità applicativa riferibile ad una supposta lesione del diritto di difesa del contribuente.

La cartella di pagamento, indicando nominativamente la persona del responsabile del procedimento ha assolto esaustivamente l'obbligo di cui all'art. 7, comma 2 lettera *a)* della legge n. 212 del 2000 (Statuto dei diritti del contribuente). La censura di cui al punto *vii)* del ricorso è, quindi, puramente ipotetica e non è supportata da alcun dato di fatto.

È principio consolidato in giurisprudenza (Corte costituzionale, ordinanze n. 117 del 2000 e n. 377 del 2007, Corte di Cassazione, *ex multis*, sentenze n. 4923 e n. 18972 del 2007) che la cartella non esige la firma come elemento essenziale dell'atto essendo sufficiente la sua intestazione per verificarne la provenienza; e siccome nel caso di specie è certo che la cartella impugnata è riferibile all'organo competente ad emetterla, i pertinenti motivi, di cui ai punti *viii)* *ix)* e *x)* del ricorso devono essere respinti.

Parte ricorrente contesta — sub *xii)* e *xiii)* — violazione delle norme (di cui agli articoli 2359, 2497-*bis* e 2497-*quater* codice civile ed al decreto-legge n. 203 del 2005) che legittimano la società controllata a svolgere l'attività di riscossione e disciplinano il principio di trasparenza di gruppo e dello stato di soggezione all'altrui attività di direzione e coordinamento.

Ad avviso della commissione tributaria le norme civilistiche invocate da parte ricorrente non incidono sulla validità dell'atto impugnato né parte ricorrente è legittimata a far valere nel giudizio tributario gli asseriti vizi posti a tutela degli interessi dei soci e dei creditori.

Il collegio giudicante ritiene inammissibile il motivo proposto al punto *xiv)* del ricorso, nella considerazione che l'ufficio impositore ha fatto buon governo della norma di cui all'art. 15, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito) iscrivendo a ruolo provvisorio la metà delle imposte accertate con atto impugnato per mezzo di ricorso che, al momento dell'iscrizione a ruolo, era pendente davanti alla commissione tributaria provinciale. Quali che siano state le successive vicende processuali (delle quali peraltro parte ricorrente non ha riferito nulla, nel corso del presente giudizio) resta legittima l'iscrizione a ruolo, rispetto alla cui validità le deduzioni in ricorso appaiono come ipotetiche ed eventuali e, in quanto tali, inammissibili.

Dall'esame fin qui condotto risulta, dunque, che tutti gli anzidetti motivi del ricorso sono infondati e che sono conseguentemente da respingere.

Rimane da valutare la questione di illegittimità costituzionale relativa all'addebito dell'aggio che parte ricorrente contesta (punto *xi)* del ricorso) in quanto stabilita apoditticamente dall'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 112 del 1999 in modo irragionevole giacché, ignorando i canoni di imparzialità e trasparenza, prescinde dal calcolare i costi effettivi del servizio pubblico di riscossione (articoli 3, 53 e 97 della Costituzione).

La norma in esame, inoltre, legittima l'agente della riscossione a liquidare il proprio compenso sugli interessi di mora dovuti dal debitore all'ente impositore per ritardato pagamento delle somme iscritte a ruolo; ed anche sotto tale aspetto la norma appare irragionevole, giacché l'agente della riscossione, che non ha anticipato alcuna somma, non ha subito alcun danno patrimoniale da riparare con la corresponsione di interessi. Per converso il cumulo degli oneri da cui è gravato il contribuente (interessi dovuti all'ente impositore cui si aggiungono gli interessi a favore dell'agente della riscossione), che secondo parte ricorrente è pari all'11,4508 per cento annuo, oltrepassa il limite dell'interesse definito usurario dalla legge n. 108 del 1996.



A questo riguardo, la commissione tributaria rileva che la cartella esattoriale in esame intima il pagamento, oltre che di talune imposte erariali e relativi interessi, anche dei compensi dovuti all'agente della riscossione di € 566,88, fissati in tale misura nella considerazione che il pagamento della cartella non è avvenuto entro il sessantesimo giorno dalla notifica. Il compenso è stato calcolato applicando la percentuale del nove per cento alla somma di € 6.298,59 complessivamente dovuta dal contribuente all'Agenzia delle entrate per imposte, addizionali ed interessi. L'agente della riscossione, infatti, deve essere remunerato dal debitore, ai sensi dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 112 del 1999 — come sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2009, dall'art. 32, lettera *a*) del decreto-legge n. 185 del 2008 convertito dalla legge n. 2 del 2009 — con un aggio pari al nove per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora, qualora il pagamento avvenga oltre il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella (mentre nel caso in cui il pagamento sia effettuato entro sessanta giorni, la remunerazione dell'agente della riscossione è ripartita tra il contribuente, in ragione del 4,65 per cento, e l'ente creditore, per il restante 4,35 per cento). L'aggio dunque varia col variare dell'entità del debito d'imposta: 566,88 euro nel caso in esame, oppure, in ipotesi 9.000 euro se il debito tributario ammontasse a 100.000 euro; ovvero, 90.000 euro per un debito di un milione di euro, e così proseguendo verso cifre sempre più elevate, non avendo la norma in esame posto alcun limite alla commisurazione dell'aggio. Appare in tal modo violato l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo del canone della ragionevolezza. Se, infatti, appare giustificato che al contribuente, il quale con il suo inadempimento ha dato origine alla procedura coattiva, siano imputati i costi del servizio di riscossione, non è ragionevole che gli siano imputati oneri eccessivi che oltrepassino a dismisura il costo della procedura: la norma di cui all'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 112 del 1999 è priva di qualsiasi «effettivo ed opportuno ancoraggio della remunerazione al costo del servizio» (come avrebbe dovuto se avesse adottato i parametri enunciati dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 480 del 1993), esponendo in tal modo i contribuenti a pretese di rimborso di «costi» non giustificati, indimostrati ed esorbitanti. Il calcolo percentuale addizionale di fatto al debito per imposte una pseudo sanzione, venendo in tal modo ad assumere connotati afflittivi e punitivi, estranei alla asserita funzione remunerativa del costo del servizio di riscossione.

L'anomalia della norma è posta in evidenza anche dal raffronto con la normativa previgente nonché con le norme successive che sono state in tempi più recenti emanate per correggerne le distorsioni e che sono ancora adesso in corso di attuazione.

La precedente formulazione del comma 1 dell'art. 17 del decreto n. 112, prima che fosse sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2009, dall'art. 32, comma 1, lettera *a*) del decreto-legge n. 185 del 2008 convertito dalla legge n. 2 del 2009, prevedeva che l'aggio fosse determinato per ogni biennio, con decreto ministeriale, sulla base del costo medio unitario del sistema, della situazione economica e sociale di ciascun ambito e dei tempi di riscossione. Le norme che successivamente hanno modificato il testo dell'art. 17 in esame, recate dall'art. 13-*quater* del decreto-legge n. 201 del 2011 convertito dalla legge n. 214 del 2011 nonché dall'art. 5, comma 1 del decreto-legge n. 95 del 2012 convertito dalla legge n. 135 del 2012, statuiscano esplicitamente che gli agenti della riscossione hanno diritto al rimborso dei costi ed esplicitano i criteri cui il decreto ministeriale di attuazione dovrà attenersi.

Emerge dunque con chiarezza, anche dalle implicite censure contenute nelle norme che in tempi diversi disciplinano la stessa materia, che il testo in vigore dal 1° gennaio 2009 del comma 1 dell'art. 17 del decreto n. 112, siccome prescinde dall'ancorare la remunerazione dell'agente della riscossione ai costi del servizio, è in urto con i principi dell'ordinamento costituzionale, ed in particolare con il principio di ragionevolezza insito nell'art. 3 della Costituzione.

Peraltro, la norma appare irragionevole anche per la parte in cui inserisce nel montante su cui calcolare l'aggio anche gli interessi dovuti all'ente impositore titolare del credito d'imposta, venendo in tal modo a riconoscere ad un soggetto terzo, l'agente della riscossione, un sovrappiù a titolo di interessi, su somme da quest'ultimo non anticipate né tantomeno sborsate.

La questione dunque non è manifestamente infondata ed appare rilevante, nella considerazione che il giudice adito non può definire la questione se non applicando la norma, di dubbia legittimità costituzionale, introdotta dall'art. 32, comma 1, lettera *a*) del decreto-legge n. 185 del 2008 convertito dalla legge n. 2 del 2009. Respingendo infatti il ricorso in quanto, come prima dimostrato, è infondato in tutti i restanti motivi, la commissione tributaria dovrebbe applicare la norma di cui all'art. 17 del decreto n. 112 del 1999, nel testo vigente dal 1° gennaio 2009, per decidere se il contribuente è tenuto, oltre che a pagare le imposte, a remunerare l'agente della riscossione nella misura che la norma individua esplicitamente e chiaramente, senza lasciare spazio ad altra interpretazione che meglio possa adeguarla al principio di ragionevolezza. La questione pertanto deve essere devoluta alla Corte costituzionale a che decida se le disposizioni di cui all'art. 17 del decreto legislativo n. 112 del 1999, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*) del decreto-legge n. 185 del 2008 convertito dalla legge n. 2 del 2009, sono lesive del principio di ragionevolezza insito nell'art. 3 della Costituzione. Si impone pertanto la rimessione della questione alla Corte costituzionale per la sua decisione ai sensi degli articoli 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e legge 11 marzo 1953, n. 87.



P. Q. M.

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo n. 112 del 13 aprile 1999, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a) del decreto-legge n. 185 del 29 novembre 2008 convertito dalla legge n. 2 del 28 gennaio 2009, in riferimento all'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana.*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con la prova delle notificazioni e comunicazioni di cui all'art. 23, quarto comma, legge 11 marzo 1953, n. 87.*

*Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alla parte costituita in giudizio ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Torino, 18 dicembre 2012

*Il presidente:* COCILOVO

*L'estensore:* GRATTERI

13C00240

N. 153

*Ordinanza del 18 aprile 2013 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Benevento sui ricorsi riuniti proposti da De Luca Giulia anche n.q. di erede di D'Orta Domenico contro Agenzia delle entrate direzione provinciale di Benevento e Equitalia Sud Spa.*

**Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate - Obbligo di presentare preliminarmente reclamo ed eventuale proposta di mediazione ad organo della stessa Amministrazione - Previsione a pena di inammissibilità del ricorso, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio - Denunciato impedimento alla riunione di controversie aventi il medesimo oggetto ed inerenti a soggetti cointeressati - Non rimborsabilità delle spese difensive sostenute dal contribuente nella procedura di reclamo qualora lo stesso venga accolto - Sussistenza dell'obbligo di mediazione solo in relazione agli atti emessi dall'Agenzia delle entrate e non anche a quelli provenienti da altri enti impositori - Compressione della facoltà di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi - Violazione del principio del giusto processo, con segnato riguardo alla definizione della controversia in tempi ragionevoli e alla necessaria terzietà dell'organo chiamato a svolgere la mediazione - Difformità dalla normativa comunitaria che non prevede l'obbligatorietà della mediazione e richiede la giusta terzietà del mediatore rispetto alle parti.**

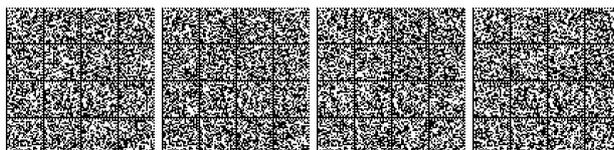
- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 17-bis, introdotto dall'art. 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 2466/11 spedito il 30 novembre 2011:

avverso cartella di pagamento n. 01720110009518255 IRPEF-ALTRO 2005 contro: Agente di riscossione Benevento Equitalia Sud S.p.a.;

difeso da: Criscoli Francesco - via Cardinal di Rende n. 8 - 82100 Benevento;



avverso cartella di pagamento n. 01720110009518255 IRPEF-ALTRO 2005 contro: Ag. entrate dir. provin. uff. controlli Benevento;

proposto dal ricorrente: D'Orta Domenico - via Giacomo Leopardi, 63 - 82010 Sant'Angelo a Cupolo (Benevento);

rappresentato da: De Luca Giulia - via Giacomo Leopardi, 63 - 82010 Sant'Angelo a Cupolo (Benevento) in qualità di erede;

rappresentante difeso da: Santillo Melina - viale Mellusi n. 96 - 82100 Benevento;

sul ricorso n. 1200/12 spedito il 16 luglio 2012:

avverso cartella di pagamento n. 01720120001761432 IRPEF-ALTRO 2005 contro: Agente di riscossione Benevento Equitalia Sud S.p.a.;

avverso cartella di pagamento n. 01720120001761432 IRPEF-ALTRO 2005 contro: Ag. entrate dir. provin. uff. controlli Benevento;

proposto dal ricorrente: De Luca Giulia - via Giacomo Leopardi, 63 - 82010 Sant'Angelo a Cupolo (Benevento);

difeso da: Santillo Melina - viale Mellusi n. 96 - 82100 Benevento.

Con apposito ricorso la signora De Luca Giulia, rappresentata e difesa dall'avvocato Santillo Melina, proponeva opposizione avverso la cartella di pagamento numero 017 2012 0001761 4 32 000 notificata dall'Agente della riscossione per la provincia di Benevento in relazione a ruolo ordinario numero 2012/000017 approvato e reso esecutivo dall'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Benevento, Ufficio controlli.

Detta iscrizione scaturiva dall'intervenuta notifica di un avviso di accertamento per l'anno 2005 divenuto definitivo in assenza di ricorso.

Al riguardo la parte eccepiva:

1) l'assenza di una motivazione corretta ed adeguata tale da rendere ammissibile il prodromico avviso di accertamento;

2) l'inadeguatezza dell'impugnata cartella alla sua funzione, attesa la mancata identificazione fiscale dell'obbligato;

3) l'errata indicazione delle sanzioni e l'assenza di informazioni circa l'intervenuta notifica agli altri eredi.

Precisava di non aver mai ricevuto alcun atto prima dell'impugnata cartella e l'intervenuta decadenza per il decorso del prescritto termine.

Lamentava, infine, la mancanza di alcuni elementi formali necessari al fine di esercitare compiutamente il proprio diritto di difesa.

Concludeva chiedendo sostanzialmente l'annullamento dell'impugnata cartella e la condanna dell'Ufficio alle spese di giudizio.

Con proprie controdeduzioni, rilevando preliminarmente l'inammissibilità del ricorso avendo il contribuente omesso di presentare prima della proposizione dello stesso apposita istanza di reclamo con mediazione ai sensi dell'art. 17-bis del decreto legislativo numero 546 del 1992, l'Ufficio ribadiva la correttezza del proprio operato.

In particolare, precisava di aver correttamente notificato il prodromico avviso di accertamento, rimasto non impugnato, con la conseguente cristallizzazione dell'obbligazione tributaria per mancata impugnazione dello stesso.

Concludeva chiedendone l'inammissibilità con condanna della istante alle spese di lite.

Con separate controdeduzioni l'Agente della riscossione della Provincia di Benevento si costituiva in giudizio eccependo la propria carenza di legittimazione passiva oltre alla inammissibilità, improcedibilità ed improponibilità della domanda nei propri confronti.

Precisava, comunque, l'intervenuta definitività del prodromico avviso di accertamento e la regolare e tempestiva notificazione della cartella.

Concludeva chiedendo che fosse accertato il proprio difetto di legittimazione passiva ovvero l'inammissibilità del ricorso con condanna dell'attrice alle spese di giudizio.

Quest'ultima deposita brevi repliche precisando di aver agito in ossequio alle istruzioni riportate a tergo dell'impugnata cartella oltre:

1) ad evidenti errori di notificazione;

2) alla circostanza di non aver mai ricevuto l'atto dal quale era scaturita l'obbligazione tributaria composta nel ruolo di cui all'impugnata cartella.



Anche l'Agente della riscossione depositava brevi note con le quali lamentava l'omissione di comunicazioni al difensore costituito, precisando l'infondatezza delle doglianze di parte di cui alle brevi repliche depositate agli atti del giudizio.

Concludeva precisando la legittimità della cartella notificata e la conformità del proprio operato alle specifiche disposizioni di legge.

Concludeva insistendo nelle richieste di cui alla propria costituzione in giudizio.

Veniva successivamente depositata agli atti una serie di documenti tendenti a dimostrare l'errata notificazione dell'atto prodromico all'iscrizione a ruolo.

Con separato ricorso la signora De Luca Giulia, questa volta nella qualità di erede del coniuge, signor D'Orta Domenico, così come in precedenza rappresentata e difesa, proponeva opposizione avverso la cartella di pagamento numero 017 2011 0009518 2 55 000 notificata dall'Agente della riscossione per la Provincia di Benevento in relazione a ruolo ordinario numero 2012/000203 approvato e reso esecutivo dall'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Benevento, Ufficio controlli.

Anche in questo caso l'iscrizione a ruolo scaturiva dalla notifica di un avviso di accertamento da parte dell'Ufficio per l'annualità 2005 divenuto definitivo per mancata impugnativa.

Al riguardo la parte eccepiva sostanzialmente quanto già dedotto nel proprio ricorso, concludendo con la richiesta di annullamento dell'impugnato atto e di condanna dei convenuti alle spese di giudizio.

Con proprie controdeduzioni, disattendendo le argomentazioni di parte, l'Ufficio ribadiva la correttezza del proprio operato.

In particolare, precisava di aver correttamente notificato il prodromico avviso di accertamento, rimasto non impugnato, con la conseguente cristallizzazione dell'obbligazione tributaria per mancata impugnazione dello stesso.

Concludeva chiedendone l'inammissibilità con condanna della istante alle spese di lite.

Con separate controdeduzioni l'Agente della riscossione della Provincia di Benevento si costituiva in giudizio evidenziando sostanzialmente l'inesistenza di alcuna responsabilità per i fatti dedotti dalla parte.

Concludeva chiedendo il rigetto del ricorso e la condanna della ricorrente alle spese di giudizio.

Nella seduta del 18 marzo 2013 il Collegio, sentito il relatore e le parti, previa riunione dei ricorsi, riunito in camera di consiglio ed esaminati gli atti, si riservava la decisione.

Successivamente all'udienza dell'8 aprile 2013, sciogliendo la riserva, decideva come da dispositivo.

Il Collegio, prima di entrare nel merito della questione, rileva la necessità di esaminare la problematica alla luce del richiamato art. 17-bis, aggiunto dall'art. 39, comma 9, del decreto-legge numero 98 del 2011, il quale, tra l'altro, dispone:

1) per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate, chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo secondo le disposizioni seguenti ed è esclusa la conciliazione giudiziale di cui all'art. 48;

2) la presentazione del reclamo è condizione di ammissibilità del ricorso; l'inammissibilità è rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio;

3) nelle indicate controversie la parte soccombente è condannata a rimborsare, in aggiunta alle spese di giudizio, una somma pari al 50 per cento delle spese di giudizio a titolo di rimborso delle spese del procedimento.

A tal proposito ritiene sussistano fondati dubbi di costituzionalità della citata norma soprattutto in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione.

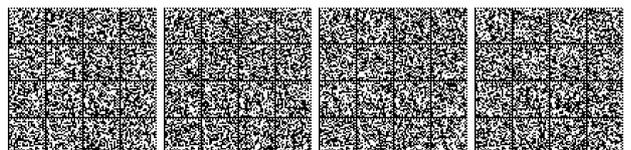
In relazione all'art. 3, osserva che la richiamata disposizione, in ragione del limite di cui all'importo stabilito di ventimila euro, impedirebbe:

1) sia la riunione di controversie aventi il medesimo oggetto ed inerenti soggetti cointeressati;

2) sia un'unica discussione;

rilevando tale ultimo aspetto nella plausibile ottica di ottenere giudizi tra loro contrastanti in relazione a situazioni del tutto analoghe.

Sempre in relazione all'art. 3, ferma la circostanza che due soggetti, solo in ragione dell'eventuale debito riferito alla soglia dei ventimila euro, dalla quale potrebbero divergere anche per una somma del tutto irrilevante, potrebbero avere un percorso giudiziario completamente diverso, anche in termine di garanzie, rileva che le spese relative al procedimento di reclamo, qualora lo stesso venga accolto ovvero la mediazione vada a buon fine, non assumono alcuna rilevanza, rimanendo a carico del soggetto istante.



A tal proposito evidenzia che le spese sostenute da quest'ultimo per l'attivazione di tale procedura restano a suo esclusivo carico, proprio come nella fase introduttiva del contenzioso, ma con la differenza che in tale ultimo caso la parte può comunque trovare ristoro nella successiva condanna alle spese di lite dell'A.F. la quale, invece, nel caso della mediazione, non solo non corre alcuna alea in riferimento alla eventuale soccombenza alle spese di giudizio, ma addirittura beneficia di un notevole risparmio per la mancata instaurazione della fase contenziosa.

Evidenzia che tale obbligo sussiste solo in relazione agli atti emessi dall'Agenzia delle entrate e non anche a quelli provenienti da altri Enti impositori i cui eventuali debitori si troverebbero ad avere, come appresso indicato, una serie di garanzie maggiori ed un *iter* processuale più spedito, anche in ordine alla richiesta di eventuali sospensive dell'esecuzione degli atti impugnati.

In relazione al successivo art. 24, sottolinea che un fondato motivo di contrasto risiede nel fatto che la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi è compressa oltre che subordinata all'esperimento di una previa fase amministrativa, peraltro imposta a pena di inammissibilità, in stridente contrasto con l'inviolabilità del diritto di difesa costituzionalmente garantito a ciascuno.

La possibilità di agire in giudizio, proprio di ciascuno, non può essere eliso dal legislatore comprimendo, in maniera illegittima oltre che arbitraria, la posizione giuridica soggettiva facente capo a ciascun cittadino.

In relazione al susseguente art. 111, evidenzia che il meccanismo di cui al richiamato art. 17 bis rischia, mancando un necessario coordinamento con l'istituto dell'accertamento con adesione, di dilatare eccessivamente i tempi di introduzione del giudizio tributario violando così il principio sul giusto processo di cui al citato art. 111, soprattutto nell'ottica di vedere definita in tempi ragionevoli la controversia.

Tempi che appaiono comunque non congrui anche in riferimento all'immediata esecutività, decorsi sessanta giorni dalla notifica, sia degli avvisi di accertamenti che delle cartelle di pagamento, rimanendo comunque precluso al contribuente l'accesso all'istituto della sospensiva di cui all'art. 47 del decreto legislativo numero 546 del 1992.

Evidenzia, infine, che non appare rispettata la giusta terzietà dell'organo chiamato a dirimere la controversia in sede reclamo, essendo quest'ultimo comunque organico all'A.F. che ha emanato l'atto oggetto di contestazione.

L'organo della mediazione deve essere assolutamente estraneo alle parti non potendosi ammettere, anche alla luce del diritto comunitario, che assuma la figura di mediatore una delle parti coinvolte nella controversia, benché costituito in un ufficio autonomo, ma pur sempre, come accennato, organico all'A.F.

La stessa Corte costituzionale con la sentenza numero 272 del 2012, benché riferita alla mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civile e commerciali di cui alle specifiche norme contenute nel decreto legislativo numero 28 del 2010, ha evidenziato:

1) la centralità di alcuni atti comunitari, in particolare:

le conclusioni adottate dal Consiglio nel maggio del 2000;

il libro verde presentato dalla Commissione nell'aprile del 2002;

la direttiva numero 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 21 maggio 2008;

la risoluzione del Parlamento europeo in data 13 settembre 2011;

la risoluzione del Parlamento europeo in data 25 ottobre 2011, con particolare riferimento al paragrafo 31, sesto capoverso;

2) l'assenza, come rilevabile da una ricognizione dei richiamati atti dell'Unione europea, di una implicita o esplicita opzione in favore del carattere obbligatorio dell'istituto della mediazione, non essendo detto carattere intrinseco alla sua *ratio*;

3) l'obbligo, imposto dall'art. 4 della richiamata direttiva numero 2008/52/CE, circa l'imparziale svolgimento della mediazione in relazione alle parti coinvolte;

oltre al fatto che non può essere addotta a giustificazione dell'introduzione della mediazione obbligatoria la circostanza che l'ordinamento già conosce l'istituto obbligatorio della conciliazione, trattandosi di procedimenti specifici per singoli settori, dettati in particolari momenti dell'evoluzione legislativa ed atti a prevenire disfunzioni relative al sovraccarico del contenzioso in determinate materie, quale ad esempio quella del lavoro a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, essendo tale passaggio strumentale ed essenziale per la riuscita della riforma.



P. Q. M.

*La Commissione, sciolta la riserva in data 8 aprile 2013, ritenuta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del decreto legislativo numero 546 del 1992 in relazione agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione oltre che per l'assenza di un obbligo in tale senso e della giusta terzietà del mediatore rispetto alle parti coinvolte nell'ambito della normativa comunitaria, sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina alla Segreteria, ai sensi e per gli effetti dell'art. 23 della legge numero 87 del 1953, la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, comunicandola, altresì, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Benevento, 18 aprile 2013

*Il Presidente:* GRASSO

13C00241

N. 154

*Ordinanza del 2 aprile 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - sez. staccata di Catania sul ricorso proposto da Comune di Pachino contro Dipartimento ambiente dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana ed altri.*

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, presieduto dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente o, in caso di sua assenza o impedimento, dal direttore per il territorio e l'ambiente, e composto da tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei comuni - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

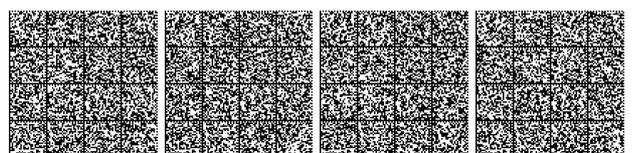
- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 3, comma 1, lett. e).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che in attuazione del piano regionale di cui all'art 5, si provvederà alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 6, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che le proposte di cui all'art. 4, lett. a), quelle relative agli artt. 26 e 27 ed il programma pluriennale economico-sociale di cui all'art. 19, debbono essere resi di pubblica ragione mediante pubblicazione degli atti presso i comuni interessati - Previsione, altresì, che entro trenta giorni dalla pubblicazione, privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 28, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.



## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2892 del 2011, proposto dal Comune di Pachino, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Gennaro con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Salvo Vittorio in Catania, via Milano 6;

Contro il Dipartimento ambiente dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante pro-tempore rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, presso la quale *ope legis* domicilia in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

Nei confronti di Azienda regionale foreste demaniali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, presso la quale *ope legis* domicilia in Catania, via Vecchia Ognina, 149

E con l'intervento di Legambiente - Comitato regionale siciliano ONLUS, Associazione mediterranea per la natura, LIPU - Lega italiana protezione uccelli, Club alpino italiano - Regione Sicilia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Corrado V. Giuliano, Nicola Giudice e Marco Casciana, con domicilio eletto presso il loro studio, in Catania, via Pasubio, 33;

Per l'annullamento del decreto del Dirigente Generale del dipartimento regionale dell'Ambiente n. 557 del 27 luglio 2011, con il quale è stata istituita la riserva naturale orientata denominata "Pantani della Sicilia sud orientale", pubblicato in data 16 settembre 2011 sulla GURS n. 39, nonché delle allegate planimetrie e del regolamento della riserva.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Dipartimento ambiente dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana e dell'Azienda regionale foreste demaniali;

Visto l'intervento di Legambiente - Comitato regionale siciliano ONLUS, dell'Associazione mediterranea per la natura, della LIPU Lega italiana protezione uccelli, del Club alpino italiano - Regione Sicilia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la sentenza 27 febbraio 2013, n. 556, con cui questa Sezione II interna, parzialmente decidendo, ha rigettato tutti i motivi di ricorso ad eccezione di uno di essi;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2012 il dott. Diego Spampinato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Con ricorso consegnato all'Ufficio notifiche il 13 ottobre 2011, notificato il 14 ottobre 2011 e depositato il 13 ottobre 2011, il Comune ricorrente ha esposto:

- che con il provvedimento impugnato è stata istituita la riserva naturale orientata denominata "Pantani della Sicilia sud orientale", il cui perimetro ricadrebbe in gran parte nell'ambito del territorio del Comune di Pachino;

- che la perimetrazione della riserva riprenderebbe pedissequamente le aree previste nelle cartografie allegate al decreto assessorile della Regione Siciliana 970/1991, di approvazione del Piano regionale dei parchi e delle riserve naturali;

- che tale perimetrazione sarebbe superata in seguito alle modifiche del territorio intervenute nel periodo di tempo intercorso fra l'approvazione del DA 970/1991 e l'emanazione del provvedimento impugnato, con gravi ricadute per le attività, economiche esistenti sul territorio comunale.

Ha quindi affidato quindi il ricorso a diversi motivi.

Per quanto di interesse in questa sede, con il quinto di essi ha dedotto: violazione e mancata applicazione degli artt. 22 legge 394/1991 e 7 legge 241/1990; eccesso di potere per presupposto erroneo, travisamento dei fatti, difetto di adeguata istruttoria, contraddittorietà manifesta e carenza di motivazione. Il Comune ha in proposito lamentato di non essere stato in nessun modo coinvolto nel procedimento per l'istituzione della riserva, nonostante che nel passato avesse più volte richiesto una revisione delle aree inserite nel piano adottato con il DA 970/1991.

In particolare, ha dedotto violazione dell'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, che, ai commi 1 e 2, prevede, per quanto di interesse ai fini della presente trattazione, che «1. Costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali: a) la partecipazione (...) dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta (...) Tale partecipazione si realizza (...) attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio; b) la pubblicità degli



atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco di cui all'articolo 25; (...) 2. Fatte salve le rispettive competenze per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Balzano, costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale la partecipazione degli enti locali alla istituzione e alla gestione delle aree protette e la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco», evidenziando come, nel caso di specie, il suo mancato coinvolgimento nel procedimento che ha portato al provvedimento di istituzione della riserva avrebbe un effetto particolarmente rilevante, atteso che la perimetrazione di massima è stata effettuata vent'anni prima, con il DA 970/1991, e sulla base di cartografie risalenti agli anni sessanta del secolo scorso.

Il Comune ricorrente deduce anche che la Corte costituzionale avrebbe più volte dichiarato l'illegittimità di leggi regionali che non prevedevano la partecipazione degli enti locali alla istituzione o alla modifica delle aree protette; in particolare, avrebbe avuto modo di statuire come «...La partecipazione al procedimento di istituzione delle aree protette regionali dei singoli enti locali il cui territorio sia destinato a far parte dell'istituenda area protetta, richiesta dall'art. 22 della legge quadro, non può ritenersi garantita dalla previsione, ad opera della legge regionale impugnata, di un comitato consultivo regionale per le aree naturali protette (art. 3) che, come osserva il giudice *a quo*, non prevede la partecipazione di rappresentanti dei singoli enti locali interessati in concreto, nè è composto stabilmente da rappresentanti dei comuni. La richiesta partecipazione dei comuni interessati neppure può ritenersi legittimamente surrogata dalla possibilità di formulare osservazioni e proposte nei confronti dei decreti istitutivi del parco, loro concessa dalla lettera *b*) dell'impugnato art. 6...» (sentenza 14 luglio 2000, n. 282).

Pertanto, secondo la prospettazione del Comune, le previsioni dell'art. 22 citato, in quanto norma fondamentale di riforma economico sociale, avrebbero dovuto essere applicate anche al procedimento che ha portato al provvedimento di istituzione della riserva; di qui l'illegittimità dell'impugnato decreto 557 del 27 luglio 2011.

Questa Sezione II interna, con sentenza 27 febbraio 2013, n. 556, parzialmente decidendo, ha rigettato tutti gli altri motivi di ricorso, ed ha dato atto della decisione di sollevare, con riferimento al motivo di cui si tratta nella presente ordinanza, questione di legittimità costituzionale della normativa regionale.

Ritiene infatti il Collegio che le forme partecipative dei Comuni al procedimento per l'istituzione delle riserve naturali regionali, previste dalla normativa della Regione Siciliana, integrino una violazione dell'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, che, nella materia di cui si tratta, costituisce parametro interposto (Corte costituzionale, sentenza 14 luglio 2000, n. 282), ma che il ricorso non possa essere deciso senza sollevare, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lett. *e*), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della LR Siciliana 6 maggio 1981, n. 98.

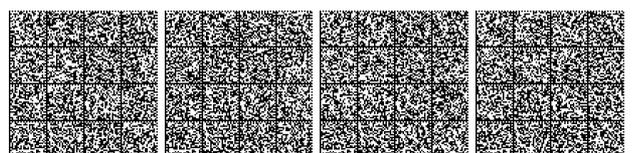
Dispone infatti la LR Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, in tema di forme partecipative dei Comuni alla istituzione di parchi e riserve naturali, per quanto di interesse ai fini della presente ordinanza:

- all'art. 3, comma 1, lett. *e*): «È istituito presso l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente il Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, in seguito indicato con l'espressione Consiglio regionale, presieduto dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente o, in caso di sua assenza impedimento, dal direttore per il territorio e l'ambiente, e composto: (...) *e*) da tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei comuni...»;

- all'art. 4, comma 1: «Sono compiti del consiglio regionale [per la protezione del patrimonio naturale]: *a*) predisporre il piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, in armonia con gli obiettivi e gli indirizzi del piano urbanistico regionale, di cui esso costituisce specificazione, e in correlazione con gli indirizzi generali del piano nazionale di coordinamento per la protezione del patrimonio naturale...»;

- all'art. 6, commi 1, 2 e 3: «[1] In attuazione del piano regionale di cui all'articolo 5 si provvederà alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale. [2] I decreti di istituzione delle riserve sono emanati entro un anno dall'emanazione del decreto approvativo del piano regionale di cui all'articolo 5. [3] I decreti di cui al comma precedente conterranno la delimitazione definitiva delle singole riserve, l'individuazione dell'affidatario e la statuizione degli obblighi dello stesso, in rapporto alle indicazioni tecniche fissate dal Consiglio regionale per la realizzazione dei fini istituzionali delle riserve medesime. Detti decreti recheranno in allegato il regolamento con cui si stabiliscono le modalità d'uso e i divieti da osservarsi.»;

- all'art. 28, commi 1 e 2, con riferimento all'art. 4, comma 1, lett. *a*): «[1] Le proposte di cui all'articolo 4, lettera *a*), quelle relative agli articoli 26 e 27 e il programma pluriennale economico-sociale di cui all'articolo 19 debbono essere resi di pubblica ragione mediante pubblicazione degli atti presso i comuni interessati. [2] Entro trenta giorni dalla pubblicazione, privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione»;



La LR 98/1981 prevede dunque, quali forme di partecipazione dei Comuni al procedimento di istituzione delle riserve naturali regionali, la possibilità di formulare osservazioni nei confronti della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali (art. 28, comma 1, con riferimento all'art. 4, comma 1, lett. *a*), nonché la designazione di tre esperti (art. 3, comma 1, lett. *e*), da parte delle tre principali associazioni dei comuni, da nominare nell'ambito del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, uno dei compiti di tale Consiglio essendo quello di predisporre il piano regionale dei parchi e delle riserve naturali (art. 4, comma 1, lett. *a*).

Tali forme partecipative sarebbero quindi anzitutto previste esclusivamente con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, non essendo previste forme partecipative dei Comuni in relazione al procedimento istitutivo delle singole aree; inoltre, esse sarebbero diverse e meno garantistiche di quelle previste dall'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, essendo nella sostanza ricondotte alla possibilità di formulare osservazioni e proposte, peraltro nei confronti non dei decreti istitutivi delle singole aree, ma solo della proposta del piano regionale dei parchi e delle riserve naturali.

Il Collegio ritiene che le modalità partecipative previste dalla normativa regionale (sulla cui osservanza nel corso del procedimento non vi è discussione fra le parti) risultino non idonee a soddisfare la previsione dell'art. 22 della legge 394/1991, ma che ciò non possa portare a ritenere che la disciplina procedimentale prevista dalle norme regionali di cui si tratta risulti conseguentemente integrata con le forme partecipative previste dal citato art. 22, ciò che avrebbe potuto condurre all'accoglimento del motivo di ricorso.

In proposito, va anzitutto ricordato come la Corte costituzionale abbia più volte (sentenze 14 luglio 2000, n. 282, e 26 gennaio 2012, n. 14) dichiarato l'illegittimità di leggi regionali che non prevedevano la partecipazione degli enti locali alla istituzione o alla modifica delle aree protette nelle forme di cui al citato art. 22, espressamente qualificandolo come «...parametro interposto...» (sentenza 14 luglio 2000, n. 282).

La normativa regionale richiamata definisce infatti in maniera esaustiva le modalità partecipative del procedimento di istituzione delle riserve naturali regionali; nei due casi in cui la Corte costituzionale ha rilevato difformità delle leggi regionali con il citato art. 22, ha proceduto a dichiararle costituzionalmente illegittime; se avesse ritenuto che il significato della norma avesse potuto essere integrato con i dettami dell'art. 22, avrebbe invece emanato una sentenza interpretativa di rigetto; ciò in forza del principio, affermato nella sentenza 22 ottobre 1996, n. 356, e poi più volte ribadito, secondo cui «...una disposizione non può essere ritenuta costituzionalmente illegittima perché può essere interpretata in un senso che la ponga in contrasto con parametri costituzionali, ma soltanto se ne è impossibile una interpretazione conforme alla Costituzione (si vedano, da ultimo, la sentenza n. 379 del 2007 e le ordinanze n. 448 e n. 464 del 2007)...» (Corte cost., sentenza 16 maggio 2008, n. 147).

Se ne deve quindi concludere che le norme che prevedano forme partecipative diverse e meno garantistiche da quelle individuate dall'art. 22 citato non possano essere integrate in via interpretativa o giurisprudenziale, ma debbano essere sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale della Corte.

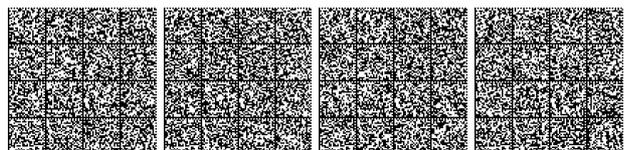
E' il caso di rilevare come proprio la circostanza che la Corte, nelle citate sentenze 282/2000 e 14/2012, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale anziché adottare pronunce interpretative di rigetto induce a ritenere non applicabile alla presente fattispecie la soluzione adottata da una pronuncia, precedente alle citate sentenze 282/2000 e 14/2012, di questo stesso Tribunale Amministrativo Regionale (TAR Sicilia — Palermo, Sez. I, 26 marzo 1998, n. 492), che aveva invece ritenuto che il procedimento per l'istituzione delle riserve potesse essere integrato con le disposizioni di cui agli artt. 8 e 9 della LR 10/1991, relativi alla comunicazione di avvio del procedimento, nei confronti del proprietario del bene costituito in riserva ed in ragione del peculiare effetto "vincolistico" conseguente.

L'accoglimento della censura del Comune ricorrente non potrebbe quindi che passare attraverso una pronuncia di illegittimità costituzionale della LR 98/1981 nella parte in cui si ponga in contrasto con il citato art. 22.

A tal fine, pur avendo la Corte costituzionale affermato che le norme fondamentali di riforma economico-sociale «...in base all'art. 14 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo...» (sentenza 8 maggio 1995, n. 153; analogamente, CGARS, Sez. consultiva, 10 dicembre 1996, n. 588), occorre però darsi carico della questione circa l'applicabilità dell'art. 22 alla legislazione della Regione Siciliana, in considerazione del disposto del comma 2 di tale articolo, secondo cui devono essere «...Fatte salve le rispettive competenze per le regioni a statuto speciale...».

Anzitutto, giova evidenziare come la stessa Corte costituzionale, trattando della citata LR Siciliana 98/1981, ha recentemente avuto modo di precisare come «...si tratta all'evidenza della normativa emanata — peraltro così come successivamente fatto, in applicazione della legge-quadro n. 394 del 1991, da diverse altre Regioni — al fine di regolare la istituzione dei parchi naturali di rilevanza regionale...» (sentenza 23 gennaio 2009, n. 12).

Nella stessa sentenza, riaffermando quanto già statuito in precedenza (sentenza 14 novembre 2007, n. 380), la Corte ha anche precisato come «...nello statuto speciale» non si rinvengono disposizioni che prevedono, in materia, considerata nel suo complesso, di ambiente ed ecosistema, una disciplina derogatoria rispetto a quella stabilita, in via generale, dal secondo comma, lettera *s*), dell'art. 117 Cost....».



Pertanto, l'inciso riferito alle competenze delle regioni a statuto speciale deve essere letto nel senso evidenziato dalla citata sentenza 380/2007, secondo cui la competenza legislativa in materia di "tutela dell'ambiente", in ragione di una configurazione dell'ambiente come una sorta di materia trasversale, pur presentandosi «sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti» (sent. n. 32 del 2006), rientra nella competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali, volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale (sentenza n. 247 del 2006); su tali presupposti, la Corte ha quindi ritenuto che «... non trova fondamento la tesi della ricorrente [Regione Siciliana] circa una competenza legislativa in materia di ambiente che le deriverebbe da specifiche disposizioni dello statuto di autonomia. Le competenze previste dall'art. 14, lettere *f*), *i*), e *n*), e dall'art. 17, lettera *b*), dello statuto riguardano importanti settori che afferiscono all'ambiente, ma non lo esauriscono...».

Pertanto, deve ritenersi l'applicabilità dell'art. 22 citato anche nell'ambito della regione Sicilia.

Infine, il Collegio ritiene che le censure di travisamento dei fatti e difetto di motivazione dedotte nell'ambito del motivo di cui si tratta siano fondate se ed in quanto sia fondata la censura di esclusione del Comune dalla partecipazione al procedimento, in quanto, per espressa prospettazione di parte ricorrente «...Il mancato coinvolgimento dell'Ente locale (...) oltre a costituire ex se motivo di illegittimità per violazione della normativa rubricata, comportato l'impossibilità di tenere nel dovuto conto (gli interessi di sviluppo del territorio e le istanze di sviluppo socio economico di cui l'Ente locale è portatore esponenziale...)» (ricorso, pag. 14).

Il motivo di cui si discute non può quindi essere deciso senza sollevare, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale che il Collegio ritiene, per quanto esposto, rilevante e non manifestamente infondata. Ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve quindi essere disposta la sospensione del giudizio in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevanti per la decisione dell'impugnativa proposta e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lett. e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, in relazione all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394;*

*sospende il giudizio in corso, riservando ogni ulteriore decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale;*

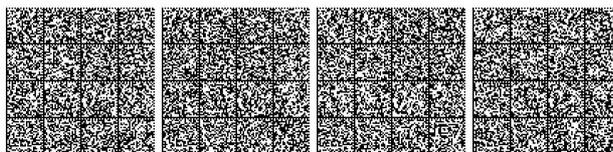
*dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della Segreteria, alla Corte costituzionale;*

*ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, a tutte le parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale della regione Siciliana e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana.*

Così deciso in Catania nelle camere di consiglio dei giorni 5 dicembre 2012 e 30 gennaio 2013.

*Il Presidente:* VENEZIANO

*L'estensore:* SPAMPINATO



## N. 155

*Ordinanza del 2 aprile 2013 emessa dal tribunale amministrativo regionale per la Sicilia — sez. staccata di Catania sul ricorso proposto da Consorzio di tutela della IGP pomodoro di Pachino contro Dipartimento ambiente dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana ed altri*

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, presieduto dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente o, in caso di sua assenza o impedimento, dal direttore per il territorio e l'ambiente, e composto da tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei comuni - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 3, comma 1, lett. e).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che in attuazione del piano regionale di cui all'art 5, si provvederà alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 6, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che le proposte di cui all'art. 4, lett. a), quelle relative agli artt. 26 e 27 ed il programma pluriennale economico-sociale di cui all'art. 19, debbono essere resi di pubblica ragione mediante pubblicazione degli atti presso i comuni interessati - Previsione, altresì, che entro trenta giorni dalla pubblicazione, privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 28, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2963 del 2011, proposto dal Consorzio di tutela della IGP Pomodoro di Pachino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Gambuzza, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco Petino, in Catania, via Brancati, 12;

Contro il Dipartimento ambiente dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana, e l'Azienda regionale foreste demaniali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, presso la quale *ope legis* domiciliario in Catania, via Vecchia Ognina, 149, e con l'intervento di

Legambiente — Comitato regionale siciliano ONLUS, Associazione mediterranea per la natura, LIPU — Lega italiana protezione uccelli, Club alpino italiano — regione Sicilia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Corrado V. Giuliano, Nicola Giudice e Marco Casciana, con domicilio eletto presso il loro studio, in Catania, via Pasubio, 33;

Per l'annullamento:

del decreto del Dirigente Generale del dipartimento regionale dell'Ambiente n. 577 del 27 luglio 2011, con il quale è stata istituita la riserva naturale orientata denominata "Pantani della Sicilia sud orientale", pubblicato in data 16 settembre 2011 sulla GURS n. 39;



di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale e, in particolare, del regolamento della riserva, allegato 2 al decreto 577/2011, recante le modalità d'uso e i divieti vigenti nella riserva naturale orientata e il DA 970 del 10 giugno 1991, di approvazione del Piano regionale dei parchi e delle riserve naturali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Dipartimento ambiente dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana e dell'Azienda regionale foreste demaniali;

Visto l'intervento di Legambiente — Comitato regionale siciliano ONLUS, dell'Associazione mediterranea per la natura, della LIPU — Lega italiana protezione uccelli, del Club alpino italiano — Regione Sicilia;

Vista la sentenza 27 febbraio 2013, n. 558, con cui questa Sezione II interna, parzialmente decidendo, ha rigettato tutti i motivi di ricorso ad eccezione di uno di essi;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2012 il dott. Diego Spampinato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con ricorso notificato il 30 settembre 2011 al Dipartimento ambiente dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana e depositato il 20 ottobre 2011 e con altro ricorso sostanzialmente identico (salvo che per la parte relativa alla notifica quale controinteressato alla Azienda regionale foreste demaniali), notificato il 20 ottobre 2011 e depositato il giorno 11 novembre 2011, parte ricorrente ha esposto:

che con Reg. CE 617 del 4 aprile 2003 è stata, riconosciuta, la denominazione protetta IGP per le produzioni di pomodoro ricadenti nell'area dei comuni di Pachino, Noto, Ispica e Portopalo di Capo Passero;

che sulle stesse aree esplicherebbe i suoi effetti il provvedimento impugnato, con cui è stata istituita la riserva naturale orientata, denominata "Pantani della Sicilia sud orientale";

che, a seguito del riconoscimento comunitario, è nato il Consorzio di tutela della IGP Pomodoro di Pachino, che, con decreto MIPAF del 27 luglio 2006, ha ottenuto l'attribuzione delle funzioni di tutela, valorizzazione e promozione del pomodoro;

che, su tale area oggi insistono coltivazioni di pomodoro ed impianti di trasformazione consistenti in impianti serricoli all'avanguardia (serre in ferro e serre fotovoltaiche), e grandi impianti di condizionamento che consentono di confezionare il prodotto e immetterlo direttamente sui banchi della grande distribuzione;

che la coltivazione del pomodoro in serra costituisce la fonte di lavoro e di reddito per circa 5 mila addetti ed il volume complessivo di affari del comparto può essere stimato in circa 300 — 400 milioni di euro annui;

che l'interesse del Consorzio ricorrente ad impugnare il decreto istitutivo della riserva ed il regolamento allegato deriverebbe dalle previsioni del citato regolamento: *a)* del divieto di impiantare nuove serre e della generale incompatibilità del sistema delle coltivazioni in serra con la riserva (art. 3, comma 1, lett. *b)*); *b)* della incentivazione al mantenimento delle colture tradizionali, all'utilizzo di tecniche biologiche e alla conversione in tecniche biologiche delle tecniche agricole e colturali praticate (art. 5); ciò in conseguenza della circostanza che, con cadenza periodica (5 — 6 anni), le serre vengono dismesse ed il terreno lasciato incolto per consentire un periodo di riposo

Ha quindi affidato il ricorso a diversi motivi.

Per quanto di interesse in questa sede, con il quarto di essi ha dedotto: violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 4, 5, 6 e 28 della LR 98/1981 in relazione all'art. 22 legge 394/1991; illegittimità costituzionale delle predette norme per violazione dell'art. 117 della Carta Costituzionale; il Comune di Pachino non sarebbe stato in nessun modo coinvolto nel procedimento per l'istituzione della riserva, ciò che determinerebbe la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale e la necessità di rimettere gli atti alla Corte Costituzionale.

In particolare, ha dedotto violazione dell'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, che, ai commi 1 e 2, prevede, per quanto di interesse ai fini della presente trattazione, che «1. Costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali: *a)* la partecipazione (...) dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta (...) Tale partecipazione si realizza (...) attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio; *b)* la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco di cui all'articolo 25; (...) 2. Fatte salve le rispettive competenze per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale la partecipazione degli enti locali alla istituzione e alla gestione delle aree protette e la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco».

Questa Sezione II interna, con sentenza 27 febbraio 2013, n. 558, parzialmente decidendo, ha rigettato tutti gli altri motivi di ricorso, ed ha dato atto della decisione di sollevare, con riferimento al motivo di cui si tratta nella presente ordinanza, questione di legittimità costituzionale della normativa regionale.



Infatti, il Collegio ritiene, nel solco della giurisprudenza di questa Sezione II interna (sentenze 7 dicembre 2012, nn. 2882 e 2888; analogamente, Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254; TAR Sicilia — Catania, Sez. III, 10 febbraio 2012, n. 369) che i ricorrenti privati possano articolare le proprie doglianze anche con riferimento alla mancata partecipazione procedimentale del Comune ove essi risiedono, in ragione della funzione che tale Amministrazione assolve nella qualità di ente esponenziale della comunità territoriale.

Ritiene inoltre il Collegio che le forme partecipative dei Comuni al procedimento per l'istituzione delle riserve naturali regionali, previste dalla normativa della Regione Siciliana, integrino una violazione dell'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, che, nella materia di cui si tratta, costituisce parametro interposto (Corte costituzionale, sentenza 14 luglio 2000, n. 282), ma che il ricorso non possa essere deciso senza sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lett. e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della LR Siciliana 6 maggio 1981, n. 98.

Dispone infatti la LR 6 maggio 1981, n. 98, in tema di forme partecipative dei Comuni alla istituzione di parchi e riserve naturali, per quanto di interesse ai fini della presente ordinanza:

— all'art. 3, comma 1, lett. e): «È istituito presso l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, in seguito indicato con l'espressione Consiglio regionale, presieduto dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente o, in caso di sua assenza o impedimento, dal direttore per il territorio e l'ambiente, e composto: (...) e) da tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei comuni...»;

— all'art. 4, comma 1: «Sono compilati dal consiglio regionale [per la protezione del patrimonio naturale]: a) predisporre il piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, in armonia con gli obiettivi e gli indirizzi del piano urbanistico regionale, di cui esso costituisce specificazione, e in correlazione con gli indirizzi generali del piano nazionale di coordinamento per la protezione del patrimonio naturale...»;

— all'art. 6, commi 1, 2 e 3: «[1] In attuazione del piano regionale di cui all'articolo 5 si provvederà alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale. [2] I decreti di istituzione delle riserve sono emanati entro un anno dall'emanazione del decreto approvativo del piano regionale di cui all'articolo 5. [3] I decreti di cui al comma precedente conterranno la delimitazione definitiva delle singole riserve, l'individuazione dell'affidatario e la statuizione degli obblighi dello stesso, in rapporto alle indicazioni tecniche fissate dal Consiglio regionale per la realizzazione dei fini istituzionali delle riserve medesime. Detti decreti recheranno in allegato il regolamento con cui si stabiliscono le modalità d'uso e i divieti da osservarsi...»;

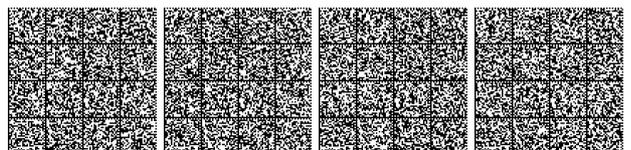
— all'art. 28, commi 1 e 2, con riferimento all'art. 4, comma 1, lett. a): «[1] Le proposte di cui all'articolo 4, lettera a), quelle relative agli articoli 26 e 27 e il programma pluriennale economico-sociale di cui all'articolo 19 debbono essere resi di pubblica ragione mediante pubblicazione degli atti presso i comuni interessati. [2] Entro trenta giorni dalla pubblicazione, privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione».

La LR 98/1981 prevede dunque, quali forme di partecipazione dei Comuni al procedimento di istituzione delle riserve naturali regionali, la possibilità di formulare osservazioni nei confronti della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali (art. 28, comma 1, con riferimento all'art. 4, comma 1, lett. a), nonché la designazione di tre esperti (art. 3, comma 1, lett. e), da parte delle tre principali associazioni dei comuni, da nominare nell'ambito del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, uno dei compiti di tale Consiglio essendo quello di predisporre il piano regionale dei parchi e delle riserve naturali (art. 4, comma 1, lett. a).

Tali forme partecipative sarebbero quindi anzitutto previste esclusivamente con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, non essendo previste forme partecipative dei Comuni in relazione al procedimento istitutivo delle singole aree; inoltre, esse sarebbero diverse e meno garantistiche di quelle previste dall'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, essendo nella sostanza ricondotte alla possibilità di formulare osservazioni e proposte, peraltro nei confronti non dei decreti istitutivi delle singole aree, ma solo della proposta del piano regionale dei parchi e delle riserve naturali.

Il Collegio ritiene che le modalità partecipative previste dalla normativa regionale (sulla cui osservanza nel corso del procedimento non vi è discussione fra le parti) risultino non idonee a soddisfare la previsione dell'art. 22 della legge 394/1991, ma che ciò non possa portare a ritenere che la disciplina procedimentale prevista dalle norme regionali di cui si tratta risulti conseguentemente integrata con le forme partecipative previste dal citato art. 22, ciò che avrebbe potuto condurre all'accoglimento del motivo di ricorso.

In proposito, va anzitutto ricordato come la Corte costituzionale abbia più volte (sentenze 14 luglio 2000, n. 282, e 26 gennaio 2012, n. 14) dichiarato l'illegittimità di leggi regionali che non prevedevano la partecipazione degli enti locali alla istituzione o alla modifica delle aree protette nelle forme di cui al citato art. 22, espressamente qualificandolo come «...parametro interposto...» (sentenza 14 luglio 2000, n. 282).



In particolare, ha avuto modo di statuire come «...La partecipazione al procedimento di istituzione delle aree protette regionali dei singoli enti locali il cui territorio sia destinato a far parte dell'istituenda area protetta, richiesta dall'art. 22 della legge quadro, non può ritenersi garantita dalla previsione, ad opera della legge regionale impugnata, di un comitato consultivo regionale per le aree naturali protette (art. 3) che, come osserva il giudice *a quo*, non prevede la partecipazione di rappresentanti dei singoli enti locali interessati in concreto, nè è composto stabilmente da rappresentanti dei comuni. La richiesta partecipazione dei comuni interessati neppure può ritenersi legittimamente surrogata dalla possibilità di formulare osservazioni e proposte nei confronti dei decreti istitutivi del parco, loro concessa dalla lettera *b*) dell'impugnato art. 6...» (sentenza 14 luglio 2000, n. 282).

La normativa regionale richiamata definisce infatti in maniera esaustiva le modalità partecipative del procedimento di istituzione delle riserve naturali regionali; nei due casi in cui la Corte costituzionale ha rilevato difformità delle leggi regionali con il citato art. 22, ha proceduto a dichiararle costituzionalmente illegittime; se avesse ritenuto che il significato della norma avesse potuto essere integrato con i dettami dell'art. 22, avrebbe invece emanato una sentenza interpretativa di rigetto; ciò in forza del principio, affermato nella sentenza 22 ottobre 1996, n. 356, e poi più volte ribadito, secondo cui «... una disposizione non può essere ritenuta costituzionalmente illegittima perché può essere interpretata in un senso che la ponga in contrasto con parametri costituzionali, ma soltanto se ne è impossibile una interpretazione conforme alla Costituzione (si vedano, da ultimo, la sentenza n. 379 del 2007 e le ordinanze n. 448 e n. 464 del 2007)...» (Corte cost., sentenza 16 maggio 2008, n. 147).

Se ne deve quindi concludere che le norme che prevedano forme partecipative diverse e meno garantistiche da quelle individuate dall'art. 22 citato non possano essere integrate in via interpretativa o giurisprudenziale, ma debbano essere sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale della Corte.

È il caso di rilevare come proprio la circostanza che la Corte, nelle citate sentenze 282/2000 e 14/2012, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale anziché adottare pronunce interpretative di rigetto induce a ritenere non applicabile alla presente fattispecie la soluzione adottata da una pronuncia, precedente alle citate sentenze 282/2000 e 14/2012, di questo stesso Tribunale Amministrativo Regionale (TAR Sicilia — Palermo, sez. I, 26 marzo 1998, n. 492), che aveva invece ritenuto che il procedimento per l'istituzione delle riserve potesse essere integrato con le disposizioni di cui agli artt. 8 e 9 della LR 10/1991, relativi alla comunicazione di avvio del procedimento, nei confronti del proprietario del bene costituito in riserva ed in ragione del peculiare effetto "vincolistico" conseguente.

L'accoglimento della censura di parte ricorrente non potrebbe quindi che passare attraverso una pronuncia di illegittimità costituzionale della LR 98/1981 nella parte in cui si ponga in contrasto con il citato art. 22.

A tal fine, pur avendo la Corte costituzionale affermato che le norme fondamentali di riforma economico-sociale «... in base all'art. 14 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, costituiscono mi limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo...» (sentenza 8 maggio 1995, n. 153; analogamente, CGARS, sez. consultiva, 10 dicembre 1996, n. 588), occorre però darsi carico della questione circa l'applicabilità dell'art. 22 alla legislazione della Regione Siciliana, in considerazione del disposto del comma 2 di tale articolo, secondo cui devono essere «...Fatte salve le rispettive competenze per le regioni a statuto speciale...».

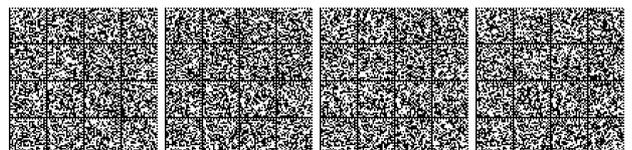
Anzitutto, giova evidenziare come la stessa Corte costituzionale, trattando della citata LR Siciliana 98/1981, ha recentemente avuto modo di precisare come «...si tratta all'evidenza della normativa emanata — peraltro così come successivamente fatto, in applicazione della legge-quadro n. 394 del 1991, da diverse altre Regioni — al fine di regolare la istituzione dei parchi naturali di rilevanza regionale...» (sentenza 23 gennaio 2009, n. 12).

Nella stessa sentenza, riaffermando quanto già statuito in precedenza (sentenza 14 novembre 2007, n. 380), la Corte ha anche precisato come «... nello statuto speciale non si rinvengono disposizioni che prevedono, in materia, considerata nel suo complesso, di ambiente ed ecosistema, una disciplina derogatoria rispetto a quella stabilita, in via generale, dal secondo comma, lettera *s*), dell'art. 117 Cost...».

Pertanto, l'inciso riferito alle competenze delle regioni a statuto speciale deve essere letto nel senso evidenziato dalla citata sentenza 380/2007, secondo cui la competenza legislativa in materia di "tutela dell'ambiente", in ragione di una configurazione dell'ambiente come una sorta di materia trasversale, pur presentandosi «sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti» (sent. n. 32 del 2006), rientra nella competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali, volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale (sentenza n. 247 del 2006); su tali presupposti, la Corte ha quindi ritenuto che «...non trova fondamento la tesi della ricorrente [Regione Siciliana] circa una competenza legislativa in materia di ambiente che le deriverebbe da specifiche disposizioni dello statuto di autonomia. Le competenze e previste dall'art. 14, lettere *f*), *i*), e *n*), e dall'art. 17, lettera *b*), dello statuto riguardano importanti settori che afferiscono all'ambiente, ma non lo esauriscono...».

Pertanto, deve ritenersi l'applicabilità dell'art. 22 citato anche nell'ambito della regione Sicilia.

Il motivo di cui si discute non può quindi essere deciso senza sollevare questione di legittimità costituzionale che il Collegio ritiene, per quanto esposto, rilevante e non manifestamente infondata. Ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve quindi essere disposta la sospensione del giudizio in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante per la decisione, dell'impugnativa proposta e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lett. e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, in relazione all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394;*

*Sospende il giudizio in corso, riservando ogni ulteriore decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della Segreteria, alla Corte costituzionale;*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, a tutte le parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale della regione Siciliana e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana.*

Così deciso in Catania nelle camere di consiglio dei giorni 5 dicembre 2012 e 30 gennaio 2013.

*Il Presidente:* VENEZIANO

13C00243

N. 156

*Ordinanza del 2 aprile 2013 emessa dal tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - sez. staccata di Catania sul ricorso proposto da Spatola Corrado in proprio e n.q. di legale rappresentante dell'azienda agricola ittica Spatola Francesco & C. contro Dipartimento ambiente dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana e Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana*

**Paesaggio (Tutela *del*) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, presieduto dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente o, in caso di sua assenza o impedimento, dal direttore per il territorio e l'ambiente, e composto da tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei comuni - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

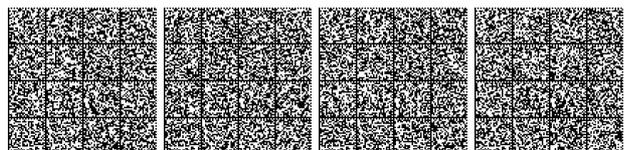
- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 3, comma 1, lett. e).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela *del*) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che in attuazione del piano regionale di cui all'art 5, si provvederà alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 6, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela *del*) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che le proposte di cui all'art. 4, lett. a), quelle relative agli artt. 26 e 27 ed il programma pluriennale economico-sociale di cui all'art. 19, debbono essere resi di pubblica ragione mediante pubblicazione degli atti presso i comuni interessati - Previsione, altresì, che entro trenta giorni dalla pubblicazione, privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 28, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.



## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3038 del 2011, proposto da Corrado Spatola, in proprio e nella qualità di rappresentante legale dell'azienda agricola - ittica Spatola Francesco & C., rappresentato e difeso dagli avv. Maurizio Paolino, Marco Lepori e Sebastiano Mallia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Roberto Alfredo Fonte, in Catania, viale Vittorio Veneto, 52/C;

Contro il Dipartimento ambiente dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana, e l'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, presso la quale *ope legis* domiciliario in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

Per l'annullamento del decreto del Dirigente Generale del dipartimento regionale dell'Ambiente n. 577 del 27 luglio 2011, con il quale è stata istituita la riserva naturale orientata denominata «Pantani della Sicilia sud orientale, pubblicato in data 16 settembre 2011 sulla GURS n. 39, nonché delle allegare planimetrie e del regolamento della riserva;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Dipartimento ambiente dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la sentenza 27 febbraio 2013, n. 557, con cui questa Sezione II interna, parzialmente decidendo, ha rigettato tutti i motivi di ricorso ad eccezione di uno di essi;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2012 il dott. Diego Spampinato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con ricorso notificato il 27 ottobre 2011 e depositato in pari data, parte ricorrente ha esposto:

che il ricorrente è proprietario di un'area, estesa circa 120 ettari, distinta in catasto del Comune di Pachino al foglio n. 17 particelle 1, 3, 4, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 474, 475, 476, 477, 478, 618, 619, 357;

che tale area sarebbe situata al confine del territorio del Comune di Pachino con quello del Comune di Ispica, in una zona denominata «Longarini», confinante con il Pantano Longarini;

che la società Spatola & C. bonificò interamente tale area ed effettuò lavori, fra cui la costruzione di 19 canali a pettine, finalizzati alla itticoltura;

che tale impianto sarebbe completamente autonomo dal Pantano Longarini;

che il 27 novembre 1987, con numero di protocollo 028580 il Comune di Pachino avrebbe ricevuto la proposta di perimetrazione della riserva «Pantani della Sicilia sud orientale», da affiggere all'albo pretorio per le osservazioni ed opposizioni da presentare entro il 15 gennaio 1988, e che sarebbe stata fatta opposizione sia da parte del ricorrente (con atto del 23 gennaio 1988, allegato sub 19 al ricorso), sia da parte del Comune con delibera del Consiglio Comunale;

che, con il decreto assessorile della Regione Siciliana 970/1991, di approvazione del Piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, veniva stabilita la perimetrazione di massima della riserva;

che il ricorrente avrebbe notificato una nota datata 22 gennaio 2011 all'Assessore al territorio e ambiente della Regione Siciliana, diffidandolo dal proseguire l'*iter* dell'istituzione della riserva di cui si tratta;

che con il provvedimento impugnato è stata istituita la riserva naturale orientata denominata «Pantani della Sicilia sud orientale», e che l'intera area di parte ricorrente ricadrebbe nella zona A della riserva;

che la perimetrazione della riserva riprenderebbe pedissequamente le aree previste nelle cartografie allegare al DA 970/1991;

Ha quindi affidato il ricorso a diversi motivi.

Per quanto di interesse in questa sede, con il terzo di essi ha dedotto: violazione degli artt. 22 legge n. 394/1991 e 7 legge n. 241/1990; né il Comune di Pachino né il ricorrente sarebbero stati coinvolti nel procedimento per l'istituzione della riserva.



In particolare, ha dedotto violazione dell'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, che, ai commi 1 e 2, prevede, per quanto di interesse ai fini della presente trattazione, che «1. Costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali: *a*) la partecipazione (...) dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta (...) Tale partecipazione si realizza (...) attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio; *b*) la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco di cui all'art. 25; (...) 2. Fatte salve le rispettive competenze per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale la partecipazione degli enti locali alla istituzione e alla gestione delle aree protette e la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco».

Questa Sezione II interna, con sentenza 27 febbraio 2013, n. 557, parzialmente decidendo, ha rigettato tutti gli altri motivi di ricorso, ed ha dato atto della decisione di sollevare, con riferimento al motivo di cui si tratta nella presente ordinanza, questione di legittimità costituzionale della normativa regionale.

Infatti, il Collegio ritiene, nel solco della giurisprudenza di questa Sezione II interna (sentenze 7 dicembre 2012, nn. 2882 e 2888; analogamente, Cons. Stato, Sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254; TAR Sicilia - Catania, Sez. III, 10 febbraio 2012, n. 369) che i ricorrenti privati possano articolare le proprie doglianze anche con riferimento alla mancata partecipazione procedimentale del Comune ove essi risiedono, in ragione della funzione che tale Amministrazione assolve nella qualità di ente esponenziale della comunità territoriale.

Ritiene inoltre il Collegio che le forme partecipative dei Comuni al procedimento per l'istituzione delle riserve naturali regionali, previste dalla normativa della Regione Siciliana, integrino una violazione dell'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, che, nella materia di cui si tratta, costituisce parametro interposto (Corte costituzionale, sentenza 14 luglio 2000, n. 282), ma che il ricorso non possa essere deciso senza sollevare, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lett. *e*), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della LR Siciliana 6 maggio 1981, n. 98.

Dispone infatti la LR Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, in tema di forme partecipative dei Comuni alla istituzione di parchi e riserve naturali, per quanto di interesse ai fini della presente ordinanza:

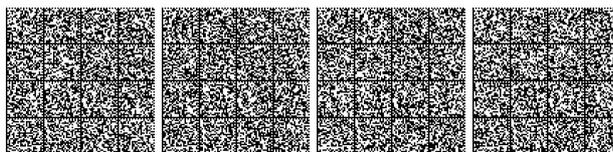
all'art. 3, comma 1, lett. *e*): «È istituito presso l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente il Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, in seguito indicato con l'espressione Consiglio regionale, presieduto dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente o, in caso di sua assenza o impedimento, dal direttore per il territorio e l'ambiente, e composto: (...) *e*) da tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei comuni...»;

all'art. 4, comma 1: «Sono compiti del consiglio regionale [per la protezione del patrimonio naturale]: *a*) predisporre il piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, in armonia con gli obiettivi e gli indirizzi del piano urbanistico regionale, di cui esso costituisce specificazione, e in correlazione con gli indirizzi generali del piano nazionale di coordinamento per la protezione del patrimonio naturale...»;

all'art. 6, commi 1, 2 e 3: « [1] In attuazione del piano regionale di cui all'art. 5 si provvederà alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale. [2] I decreti di istituzione delle riserve sono emanati entro un anno dall'emanazione del decreto approvativo del piano regionale di cui all'art. 5. [3] I decreti di cui al comma precedente conterranno la delimitazione definitiva delle singole riserve, l'individuazione dell'affidatario e la statuizione degli obblighi dello stesso, in rapporto alle indicazioni tecniche fissate dal Consiglio regionale per la realizzazione dei fini istituzionali delle riserve medesime. Detti decreti recheranno in allegato il regolamento con cui si stabiliscono le modalità d'uso e i divieti da osservarsi.»;

all'art. 28, commi 1 e 2, con riferimento all'art. 4, comma 1, lett. *a*): « [1] Le proposte di cui all'art. 4, lettera *a*), quelle relative agli articoli 26 e 27 e il programma pluriennale economico-sociale di cui all'art. 19 debbono essere resi di pubblica ragione mediante pubblicazione degli atti presso i comuni interessati. [2] Entro trenta giorni dalla pubblicazione, privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione».

La LR 98/1981 prevede dunque, quali forme di partecipazione dei Comuni al procedimento di istituzione delle riserve naturali regionali, la possibilità di formulare osservazioni nei confronti della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali (art. 28, comma 1, con riferimento all'art. 4, comma 1, lett. *a*), nonché la designazione di tre esperti (art. 3, comma 1, lett. *e*), da parte delle tre principali associazioni dei comuni, da nominare nell'ambito del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, uno dei compiti di tale Consiglio essendo quello di predisporre il piano regionale dei parchi e delle riserve naturali (art. 4, comma 1, lett. *a*).



Tali forme partecipative sarebbero quindi anzitutto previste esclusivamente con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, non essendo previste forme partecipative dei Comuni in relazione al procedimento istitutivo delle singole aree; inoltre, esse sarebbero diverse e meno garantistiche di quelle previste dall'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, essendo nella sostanza ricondotte alla possibilità di formulare osservazioni e proposte, peraltro nei confronti non dei decreti istitutivi delle singole aree, ma solo della proposta del piano regionale dei parchi e delle riserve naturali.

Il Collegio ritiene che le modalità partecipative previste dalla normativa regionale (sulla cui osservanza nel corso del procedimento non vi è discussione fra le parti) risultino non idonee a soddisfare la previsione dell'art. 22 della legge n. 394/1991, ma che ciò non possa portare a ritenere che la disciplina procedimentale prevista dalle norme regionali di cui si tratta risulti conseguentemente integrata con le forme partecipative previste dal citato art. 22, ciò che avrebbe potuto condurre all'accoglimento del motivo di ricorso.

In proposito, va anzitutto ricordato come la Corte costituzionale abbia più volte (sentenze 14 luglio 2000, n. 282, e 26 gennaio 2012, n. 14) dichiarato l'illegittimità di leggi regionali che non prevedevano la partecipazione degli enti locali alla istituzione o alla modifica delle aree protette nelle forme di cui al citato art. 22, espressamente qualificandolo come «...parametro interposto...» (sentenza 14 luglio 2000, n. 282).

In particolare, ha avuto modo di statuire come «...La partecipazione al procedimento di istituzione delle aree protette regionali dei singoli enti locali il cui territorio sia destinato a far parte dell'istituenda area protetta, richiesta dall'art. 22 della legge quadro, non può ritenersi garantita dalla previsione, ad opera della legge regionale impugnata, di un comitato consultivo regionale per le aree naturali protette (art. 3) che, come osserva il giudice *a quo*, non prevede la partecipazione di rappresentanti dei singoli enti locali interessati in concreto, nè è composto stabilmente da rappresentanti dei comuni. La richiesta partecipazione dei comuni interessati neppure può ritenersi legittimamente surrogata dalla possibilità di formulare osservazioni e proposte nei confronti dei decreti istitutivi del parco, loro concessa dalla lettera b) dell'impugnato art. 6...» (sentenza 14 luglio 2000, n. 282).

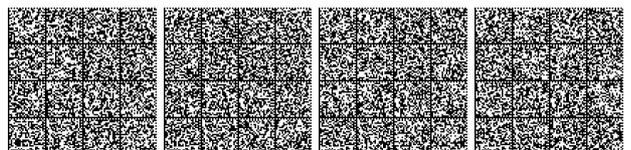
La normativa regionale richiamata definisce in maniera esaustiva le modalità partecipative del procedimento di istituzione delle riserve naturali regionali; nei due casi in cui la Corte costituzionale ha rilevato difformità delle leggi regionali con il citato art. 22, ha proceduto a dichiararle costituzionalmente illegittime; se avesse ritenuto che il significato della norma avesse potuto essere integrato con i dettami dell'art. 22, avrebbe invece emanato una sentenza interpretativa di rigetto; ciò in forza del principio, affermato nella sentenza 22 ottobre 1996, n. 356, e poi più volte ribadito, secondo cui «...una disposizione non può essere ritenuta costituzionalmente illegittima perché può essere interpretata in un senso che la ponga in contrasto con parametri costituzionali, ma soltanto se ne è impossibile una interpretazione conforme alla Costituzione (si vedano, da ultimo, la sentenza n. 379 del 2007 e le ordinanze n. 448 e n. 464 del 2007)...» (Corte cost., sentenza 16 maggio 2008, n. 147).

Se ne deve quindi concludere che le norme che prevedano forme partecipative diverse e meno garantistiche da quelle individuate dall'art. 22 citato non possano essere integrate in via interpretativa o giurisprudenziale, ma debbano essere sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale della Corte.

È il caso di rilevare come proprio la circostanza che la Corte, nelle citate sentenze 282/2000 e 14/2012, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale anziché adottare pronunce interpretative di rigetto induce a ritenere non applicabile alla presente fattispecie la soluzione adottata da una pronuncia, precedente alle citate sentenze 282/2000 e 14/2012, di questo stesso Tribunale Amministrativo Regionale (TAR Sicilia - Palermo, Sez. I, 26 marzo 1998, n. 492), che aveva invece ritenuto che il procedimento per l'istituzione delle riserve potesse essere integrato con le disposizioni di cui agli artt. 8 e 9 della LR 10/1991, relativi alla comunicazione di avvio del procedimento, nei confronti del proprietario del bene costituito in riserva ed in ragione del peculiare effetto «vincolistico» conseguente.

L'accoglimento della censura di parte ricorrente non potrebbe quindi che passare attraverso una pronuncia di illegittimità costituzionale della LR 98/1981 nella parte in cui si ponga in contrasto con il citato art. 22.

A tal fine, pur avendo la Corte costituzionale affermato che le norme fondamentali di riforma economico-sociale «...in base all'art. 14 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo...» (sentenza 8 maggio 1995, n. 153; analogamente, CGARS, Sez. consultiva, 10 dicembre 1996, n. 588), occorre però darsi carico della questione circa l'applicabilità dell'art. 22 alla legislazione della Regione Siciliana, in considerazione del disposto del comma 2 di tale articolo, secondo cui devono essere «...Fatte salve le rispettive competenze per le regioni a statuto speciale...». Anzitutto, giova evidenziare come la stessa Corte costituzionale, trattando della citata LR Siciliana 98/1981, ha recentemente avuto modo di precisare come «...si tratta all'evidenza della normativa emanata - peraltro così come successivamente fatto, in applicazione della legge-quadro n. 394 del 1991, da diverse altre Regioni - al fine di regolare la istituzione dei parchi naturali di rilevanti regionale...» (sentenza 23 gennaio 2009, n. 12).



Nella stessa sentenza, riaffermando quanto già statuito in precedenza (sentenza 14 novembre 2007, n. 380), la Corte ha anche precisato come «...nello statuto speciale non si rinvencono disposizioni che prevedono, in materia, considerata nel suo complesso, di ambiente ed ecosistema, una disciplina derogatoria rispetto a quella stabilita, in via generale, dal secondo comma, lettera *s*), dell'art. 117 Cost.... ».

Pertanto, l'inciso riferito alle competenze delle regioni a statuto speciale deve essere letto nel senso evidenziato dalla citata sentenza 380/2007, secondo cui la competenza legislativa in materia di «tutela dell'ambiente», in ragione di una configurazione dell'ambiente come una sorta di materia trasversale, pur presentandosi «sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti» (sent. n. 32 del 2006), rientra nella competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali, volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale (sentenza n. 247 del 2006); su tali presupposti, la Corte ha quindi ritenuto che «... non trova fondamento la tesi della ricorrente [Regione Siciliana] circa una competenza legislativa in materia di ambiente che le deriverebbe da specifiche disposizioni dello statuto di autonomia. Le competenze previste dall'art. 14, lettere *f*), *i*), e *n*), e dall'art. 17, lettera *b*), dello statuto riguardano importanti settori che afferiscono all'ambiente, ma non lo esauriscono...».

Pertanto, deve ritenersi l'applicabilità dell'art. 22 citato anche nell'ambito della regione Sicilia.

Il motivo di cui si discute non può quindi essere deciso senza sollevare questione di legittimità costituzionale che il Collegio ritiene, per quanto esposto, rilevante e non manifestamente infondata. Ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve quindi essere disposta la sospensione del giudizio in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante per la decisione dell'impugnativa proposta e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lett. e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, in relazione all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394;*

*Sospende il giudizio in corso, riservando ogni ulteriore decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della Segreteria, alla Corte costituzionale;*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, a tutte le parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale della regione Siciliana e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana.*

Così deciso in Catania nelle Camere di consiglio dei giorni 5 dicembre 2012 e 30 gennaio 2013.

*Il Presidente:* VENEZIANO

*L'estensore:* SPAMPINATO



## N. 157

*Ordinanza del 2 aprile 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - sez. staccata di Catania sul ricorso proposto da Acqua Azzurra S.p.a. contro Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana ed altri.*

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, presieduto dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente o, in caso di sua assenza o impedimento, dal direttore per il territorio e l'ambiente, e composto da tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei comuni - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 3, comma 1, lett. e).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che in attuazione del piano regionale di cui all'art 5, si provvederà alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 6, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

**Paesaggio (Tutela del) - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Siciliana - Previsione che le proposte di cui all'art. 4, lett. a), quelle relative agli artt. 26 e 27 ed il programma pluriennale economico-sociale di cui all'art. 19, debbono essere resi di pubblica ragione mediante pubblicazione degli atti presso i comuni interessati - Previsione, altresì, che entro trenta giorni dalla pubblicazione, privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per contrasto con la normativa statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991) che prevede forme di partecipazione dei comuni all'istituzione di parchi e riserve naturali.**

- Legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, art. 28, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s), in riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3470 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da Acqua Azzurra S.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Antonino Mirone e Francesco Fichera, con domicilio eletto presso il loro studio, in Catania, via Vecchia Ognina n. 142/B;

Contro l'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante pro-tempore rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, presso la quale *ope legis* domicilia in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

Nei confronti di Assessorato delle risorse agricole e alimentari della Regione Siciliana e Azienda regionale foreste demaniali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, presso la quale *ope legis* domicilia in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

Il Comune di Ispica, in persona del Sindaco pro-tempore, non costituito;

Per l'annullamento quanto al ricorso introduttivo:

del decreto del Dirigente Generale del dipartimento regionale dell'Ambiente n. 577 del 27 luglio 2011, con il quale è stata istituita la riserva naturale orientata denominata "Pantani della Sicilia sud orientale", pubblicato in data 16 settembre 2011 sulla GURS n. 39;



di tutti gli atti antecedenti, successivi e conseguenti, anche non conosciuti, tra i quali in particolare quelli lesivi menzionati sia nelle premesse del provvedimento espressamente impugnato sia nel corpo del ricorso.

Quanto al ricorso per motivi aggiunti:

della nota dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana n. 7226 del 3 febbraio 2012 e della relazione n. 216 del 12 luglio 2011.

Visti il ricorso introduttivo, il ricorso per motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana, dell'Assessorato delle risorse agricole e alimentari della Regione Siciliana, e dell'Azienda regionale foreste demaniali;

Vista la sentenza 27 febbraio 2013, n. 559, con cui questa Sezione II interna, parzialmente decidendo, ha rigettato tutti i motivi di ricorso ad eccezione di uno di essi;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2012 il dott. Diego Spampinato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con ricorso depositato il 2 dicembre 2011, la società ricorrente ha esposto:

di essere proprietaria di un'area distinta in catasto del Comune di Pachino ai fogli 11 e 23, estesa circa 20 ettari, di cui circa 10 ettari attualmente occupati da un impianto per l'itticoltura;

che la società fruirebbe di due diverse concessioni demaniali, una per la posa di una condotta di captazione lunga 596 metri e di un manufatto, opere finalizzate al ricambio di acqua marina, nelle vasche all'interno dell'area dell'impianto, ed una per l'installazione ed il mantenimento dei corpi galleggianti per l'allevamento del pesce in vicinanza al tratto costiero prospiciente la località "Vulpiglia" del comune di Pachino, funzionale alla gestione di un'appendice a mare dell'impianto, destinata all'allevamento dei pesci in gabbie;

che, con il decreto assessorile della Regione Siciliana 970/1991, di approvazione del Piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, tale area sarebbe stata inserita nella zona di preriserva, a contorno dei "Pantani di Morghella", a loro volta inseriti nella "Riserva naturale orientata Pantani della Sicilia sud-orientale";

che i "Pantani di Morghella" sarebbero stati classificati - a partire dal 2000 - quale zona SIC con la denominazione "Pantano Morghella" (codice ITA090004) e quale zona ZPS denominata "Pantani della Sicilia Sud Orientale, Morghella di Marzamemi, di Punta Pilieri e Vendicari" (Codice ITA090029);

che, stante l'assoluta insussistenza di emergenze ambientali, l'immobile della società ricorrente sarebbe stato completamente escluso dalle zone SIC e ZPS;

che, nel ventennio trascorso fra il DA 970/1991 e l'impugnato provvedimento istitutivo della riserva, la situazione di fatto avrebbe subito notevoli modifiche, tanto da indurre il Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, nell'esprimere parere favorevole all'istituzione della riserva, a condizionarlo alla verifica se l'attuale situazione dei luoghi fosse ancora coerente con le finalità istitutive della riserva;

che, ciò nonostante, l'Amministrazione avrebbe immediatamente proceduto all'istituzione della riserva, senza menzionare la richiesta di integrazione istruttoria avanzata in sede di parere e senza motivare sul punto, ed allegando al decreto istitutivo una planimetria vecchia di decenni, dove l'impianto della società ricorrente non sarebbe nemmeno rappresentato.

Ha quindi affidato il ricorso introduttivo a diversi motivi.

Quindi, con ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 12 aprile 2011, ha dedotto ulteriori motivi.

In particolare, con il primo motivo del ricorso introduttivo dedotto, in conseguenza del mancato coinvolgimento degli enti territoriali nel procedimento per l'istituzione della riserva, la violazione dell'art. 22, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, che, ai commi 1 e 2, prevede, per quanto di interesse ai fini della presente trattazione, che «1. Costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali: a) la partecipazione (...) dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta (...) Tale partecipazione si realizza (...) attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio; b) la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco di cui all'art. 25; (...) 2. Fatte salve le rispettive competenze per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale la partecipazione degli enti locali alla istituzione e alla gestione delle aree protette e la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco».



Questa Sezione II interna, con sentenza 27 febbraio 2013, n. 559, parzialmente decidendo, ha rigettato o dichiarato inammissibili tutti gli altri motivi di ricorso, ed ha dato atto della decisione di sollevare, con riferimento al motivo di cui si tratta nella presente ordinanza, questione di legittimità costituzionale della normativa regionale.

Infatti, il Collegio ritiene, nel solco della giurisprudenza di questa Sezione II interna (sentenze 7 dicembre 2012, nn. 2882 e 2888; analogamente, Cons. Stato, Sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254; TAR Sicilia - Catania, Sez. III, 10 febbraio 2012, n. 369) che i ricorrenti privati possano articolare le proprie doglianze anche con riferimento alla mancata partecipazione procedimentale del Comune ove essi risiedono, in ragione della funzione che tale Amministrazione assolve nella qualità di ente esponenziale della comunità territoriale.

Ritiene inoltre il Collegio che le forme partecipative dei Comuni al procedimento per l'istituzione delle riserve naturali regionali, previste dalla normativa della Regione Siciliana, integrino una violazione dell'art. 22, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, che, nella materia di cui si tratta, costituisce parametro interposto (Corte costituzionale, sentenza 14 luglio 2000, n. 282), ma che il ricorso non possa essere deciso senza sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lett. e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge regionale Siciliana 6 maggio 1981, n. 98.

Dispone infatti legge regionale Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, in tema di forme partecipative dei Comuni alla istituzione di parchi e riserve naturali, per quanto di interesse ai fini della presente ordinanza:

all'art. 3, comma 1, lett. e): «È istituito presso l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente il Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, in seguito indicato con l'espressione Consiglio regionale, presieduto dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente o, in caso di sua assenza o impedimento, dal direttore per il territorio e l'ambiente, e composto: (...) e) da tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei comuni...»;

all'art. 4, comma 1: «Sono compiti del consiglio regionale [per la protezione del patrimonio naturale]: a) predisporre il piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, in armonia con gli obiettivi e gli indirizzi del piano urbanistico regionale, di cui esso costituisce specificazione, e in correlazione con gli indirizzi generali del piano nazionale di coordinamento per la protezione del patrimonio naturale...»;

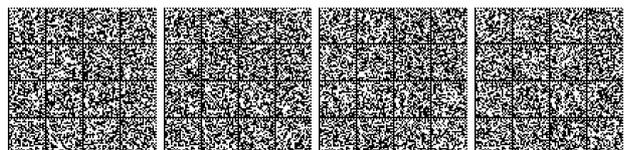
all'art. 6, commi 1, 2 e 3: « [1] In attuazione del piano regionale di cui all'art. 5 si provvederà alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale. [2] I decreti di istituzione delle riserve sono emanati entro un anno dall'emanazione del decreto approvativo del piano regionale di cui all'art. 5. [3] I decreti di cui al comma precedente conterranno la delimitazione definitiva delle singole riserve, l'individuazione dell'affidatario e la statuizione degli obblighi dello stesso, in rapporto alle indicazioni tecniche fissate dal Consiglio regionale per la realizzazione dei fini istituzionali delle riserve medesime. Detti decreti recheranno in allegato il regolamento con cui si stabiliscono le modalità d'uso e i divieti da osservarsi.»;

all'art. 28, commi 1 e 2, con riferimento all'art. 4, comma 1, lettera a): « [1] Le proposte di cui all'art. 4, lettera a), quelle relative agli articoli 26 e 27 e il programma pluriennale economico-sociale di cui all'art. 19 debbono essere resi di pubblica ragione mediante pubblicazione degli atti presso i comuni interessati. [2] Entro trenta giorni dalla pubblicazione, privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione».

La legge regionale n. 98/1981 prevede dunque, quali forme di partecipazione dei Comuni al procedimento di istituzione delle riserve naturali regionali, la possibilità di formulare osservazioni nei confronti della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali (art. 28, comma 1, con riferimento all'art. 4, comma 1, lettera a), nonché la designazione di tre esperti (art. 3, comma 1, lett. e), da parte delle tre principali associazioni dei comuni, da nominare nell'ambito del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, uno dei compiti di tale Consiglio essendo quello di predisporre il piano regionale dei parchi e delle riserve naturali (art. 4, comma 1, lett. a).

Tali forme partecipative sarebbero quindi anzitutto previste esclusivamente con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, non essendo previste forme partecipative dei Comuni in relazione al procedimento istitutivo delle singole aree; inoltre, esse sarebbero diverse e meno garantistiche di quelle previste dall'art. 22, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, essendo nella sostanza ricondotte alla possibilità di formulare osservazioni e proposte, peraltro nei confronti non dei decreti istitutivi delle singole aree, ma solo della proposta del piano regionale dei parchi e delle riserve naturali.

Il Collegio ritiene che le modalità partecipative previste dalla normativa regionale (sulla cui osservanza nel corso del procedimento non vi è discussione fra le parti) risultino non idonee a soddisfare la previsione dell'art. 22, della legge n. 394/1991, ma che ciò non possa portare a ritenere che la disciplina procedimentale prevista dalle norme regionali di cui si tratta risulti conseguentemente integrata con le forme partecipative previste dal citato art. 22, ciò che avrebbe potuto condurre all'accoglimento del motivo di ricorso.



In proposito, va anzitutto ricordato come la Corte costituzionale abbia più volte (sentenze 14 luglio 2000, n. 282, e 26 gennaio 2012, n. 14) dichiarato l'illegittimità di leggi regionali che non prevedevano la partecipazione degli enti locali alla istituzione o alla modifica delle aree protette nelle forme di cui al citato art. 22, espressamente qualificandolo come «...parametro interposto...» (sentenza 14 luglio 2000, n. 282).

In particolare, ha avuto modo di statuire come «...La partecipazione al procedimento di istituzione delle aree protette regionali dei singoli enti locali il cui territorio sia destinato a far parte dell'istituenda area protetta, richiesta dall'art. 22 della legge quadro, non può ritenersi garantita dalla previsione, ad opera della legge regionale impugnata, di un comitato consultivo regionale per le aree naturali protette (art. 3) che, come osserva il giudice *a quo*, non prevede la partecipazione dei comuni interessati neppure può ritenersi legittimamente surrogata dalla possibilità di formulare osservazioni e proposte nei confronti dei decreti istitutivi del parco, loro concessa dalla lettera *b*) dell'impugnato art. 6...» (sentenza 14 luglio 2000, n. 282).

La normativa regionale richiamata definisce infatti in maniera esaustiva le modalità partecipative del procedimento di istituzione delle riserve naturali regionali; nei due casi in cui la Corte costituzionale ha rilevato difformità delle leggi regionali con il citato art. 22, ha proceduto a dichiararle costituzionalmente illegittime; se avesse ritenuto che il significato della norma avesse potuto essere integrato con i dettami dell'art. 22, avrebbe invece emanato una sentenza interpretativa di rigetto; ciò in forza del principio, affermato nella sentenza 22 ottobre 1996, n. 356, e poi più volte ribadito, secondo cui «...una disposizione non può essere ritenuta costituzionalmente illegittima perché può essere interpretata in un senso che la ponga in contrasto con parametri costituzionali, ma soltanto se ne è impossibile una interpretazione conforme alla Costituzione (si vedano, da ultimo, la sentenza n. 379 del 2007 e le ordinanze n. 448 e n. 464 del 2007)...» (Corte cost., sentenza 16 maggio 2008, n. 147).

Se ne deve quindi concludere che le norme che prevedano forme partecipative diverse e meno garantistiche da quelle individuate dall'art. 22 citato non possano essere integrate in via interpretativa o giurisprudenziale, ma debbano essere sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale della Corte.

È il caso di rilevare come proprio la circostanza che la Corte, nelle citate sentenze 282/2000 e 14/2012, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale anziché adottare pronunce interpretative di rigetto induce a ritenere non applicabile alla presente fattispecie la soluzione adottata da una pronuncia, precedente alle citate sentenze 282/2000 e 14/2012, di questo stesso Tribunale Amministrativo Regionale (TAR Sicilia - Palermo, Sez. I, 26 marzo 1998, n. 492), che aveva invece ritenuto che il procedimento per l'istituzione delle riserve potesse essere integrato con le disposizioni di cui agli artt. 8 e 9, della legge regionale n. 10/1991, relativi alla comunicazione di avvio del procedimento, nei confronti del proprietario del bene costituito in riserva ed in ragione del peculiare effetto "vincolistico" conseguente.

L'accoglimento della censura del Comune ricorrente non potrebbe quindi che passare attraverso una pronuncia di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 98/1981 nella parte in cui si ponga in contrasto con il citato art. 22.

A tal fine, pur avendo la Corte costituzionale affermato che le norme fondamentali di riforma economico-sociale «...in base all'art. 14 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo...» (sentenza 8 maggio 1995, n. 153; analogamente, CGARS, Sez. consultiva, 10 dicembre 1996, n. 588), occorre però darsi carico della questione circa l'applicabilità dell'art. 22 alla legislazione della Regione Siciliana, in considerazione del disposto del comma 2 di tale articolo, secondo cui devono essere «...Fatte salve le rispettive competenze per le regioni a statuto speciale...».

Anzitutto, giova evidenziare come la stessa Corte costituzionale, trattando della citata legge regionale Siciliana n. 98/1981, ha recentemente avuto modo di precisare come «...si tratta all'evidenza della normativa emanata - peraltro così come successivamente fatto, in applicazione della legge-quadro n. 394 del 1991, da diverse altre Regioni - al fine di regolare la istituzione dei parchi naturali di rilevanza regionale...» (sentenza 23 gennaio 2009, n. 12).

Nella stessa sentenza, riaffermando quanto già statuito in precedenza (sentenza 14 novembre 2007, n. 380), la Corte ha anche precisato come «...nello statuto speciale non si rinvergono disposizioni che prevedono, in materia, considerata nel suo complesso, di ambiente ed ecosistema, una disciplina derogatoria rispetto a quella stabilita, in via generale, dal secondo comma, lettera *s*), dell'art. 117 Cost...».

Pertanto, l'inciso riferito alle competenze delle regioni a statuto speciale deve essere letto nel senso evidenziato dalla citata sentenza n. 380/2007, secondo cui la competenza legislativa in materia di "tutela dell'ambiente", in ragione di una configurazione dell'ambiente come una sorta di materia trasversale, pur presentandosi «sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti» (sent. n. 32 del 2006), rientra nella competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali, volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale (sentenza n. 247 del 2006); su tali presupposti, la Corte ha quindi ritenuto che «...non trova fondamento la tesi della ricorrente [Regione Siciliana] circa una competenza legislativa in materia di ambiente che le deriverebbe da specifiche disposizioni dello statuto di autonomia. Le competenze previste dall'art. 14, lettere *f*), *i*) e *n*), e dall'art. 17, lettera *b*), dello statuto riguardano importanti settori che afferiscono all'ambiente, ma non lo esauriscono...».



Pertanto, deve ritenersi l'applicabilità dell'art. 22 citato anche nell'ambito della regione Sicilia.

Il motivo di cui si discute non può quindi essere deciso senza sollevare questione di legittimità costituzionale che il Collegio ritiene, per quanto esposto, rilevante e non manifestamente infondata. Ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve quindi essere disposta la sospensione del giudizio in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante per la decisione dell'impugnativa proposta e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lettera e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, in relazione all'art. 22, della legge 6 dicembre 1991, n. 394;*

*Sospende il giudizio in corso, riservando ogni ulteriore decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della Segreteria, alla Corte costituzionale;*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, a tutte le parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale della regione Siciliana e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana.*

Così deciso in Catania nelle camere di consiglio dei giorni 5 dicembre 2012 e 30 gennaio 2013.

*Il Presidente:* VENEZIANO

*L'estensore:* SPAMPINATO

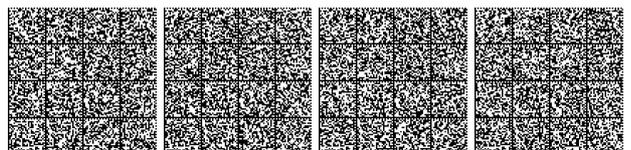
13C00245

N. 158

*Ordinanza del 27 giugno 2012 emessa dal Tribunale di Nocera Inferiore nel procedimento civile promosso da Formificio Plastforme Srl contro Seat Pagine gialle Spa*

**Spese processuali - Liquidazione da parte del giudice - Ultrattiva applicabilità delle tariffe professionali abrogate dal decreto-legge n. 1 del 2012 - Previsione introdotta dalla legge di conversione n. 27 del 2012, con decorrenza retroattiva dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto-legge - Denunciata impossibilità, irragionevolezza ed inesistenza della disposta ultrattività - Irragionevole incidenza sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, costituente elemento fondamentale dello Stato di diritto - Contrasto con il diritto ad un processo equo, sancito dall'art. 6 della CEDU, con il principio costituzionale del giusto processo, nonché con l'inviolabilità del diritto di difesa - Incidenza sulle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.**

- Legge 24 marzo 2012, n. 27 [*recte*: Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, nel testo convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27], art. 9, comma 3.
- Costituzione, artt. (2, prima parte,) 3, (10, primo comma, 11, seconda parte,) 24, 101, (102,) 104, 107, 111 e 117 (primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dalla legge 4 agosto 1955, n. 848).



## IL TRIBUNALE CIVILE E PENALE

All'esito dell'udienza di precisazione delle conclusioni, tenutasi in data 21 dicembre 2011, e della scadenza dei termini massimi, contemplati dagli articoli 190, 281-*quater* s. c.p.c.; 118 ss. delle disposizioni d'attuazione e transitorie del c.p.c., nel procedimento contenzioso R.G.A.C.C. n. 6168/2007 vertente tra: Formificio Plastforme e Seat Pagine gialle rappresentati e difesi come in atti,

sciolta la riserva che precede;

letti gli atti processuali;

ha pronunciato la sotto estesa ordinanza di sollevazione d'ufficio della questione non manifestamente infondata d'illegittimità costituzionale dell'art. 9, terzo comma (comma 3°), della legge 24 marzo 2012, n. 27 (pubblicata sul Supplemento ordinario n. 53/L alla *G.U.* — Serie generale — 24 marzo 2012 n. 71 ed entrata in vigore in pari data), di conversione, contenente modificazioni ed integrazioni normative, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (pubblicato sul Supplemento ordinario n. 18/L alla *Gazzetta Ufficiale* — Serie generale — 24 gennaio 2012 n. 19 ed entrato in vigore in pari data), in applicazione delle disposizioni, di cui:

1. — All'art. 1, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, pubblicata sulla *G. U.*, 20 febbraio 1948, n. 43, e recante l'intestazione "Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale", che recita: "La questione d'illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione";

2. — All'art. 23, secondo capoverso o terzo comma, della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87, pubblicata sulla *G.U.* 14 marzo 1953, n. 62, il cui testo normativo integrale recita: "Nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale una delle parti o il Pubblico Ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza, indicando:

a) le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione, viziate da illegittimità costituzionale;

b) le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate. L'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

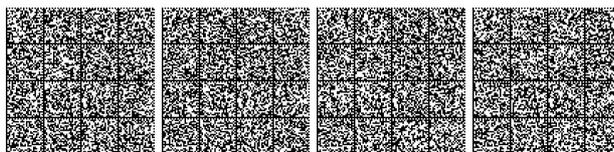
La questione di legittimità costituzionale può essere sollevata, di ufficio, dall'autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio con ordinanza contenente le indicazioni previste alle lettere a) e b) del primo comma e le disposizioni di cui al comma precedente. L'autorità giurisdizionale ordina che a cura della Cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata, quando non se ne sia data lettura nel pubblico dibattimento, alle parti in causa ed al Pubblico Ministero quando il suo intervento sia obbligatorio, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri od al Presidente della Giunta regionale a seconda che sia in questione una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione. L'ordinanza viene comunicata dal cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento o al Presidente del Consiglio regionale interessato.

## MOTIVAZIONE

Ad avviso del giudicante la controversia non può essere decisa allo stato degli atti.

Ed, invero, questo giudice nutre seri dubbi circa la legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 24 marzo 2012, n. 27 (pubblicata sul Supplemento ordinario n. 53/L alla *G. U.* — Serie generale — 24 marzo 2012 n. 71 ed entrata in vigore il di seguente), di conversione, contenente modificazioni ed integrazioni normative, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (pubblicato sul Supplemento ordinario n. 18/L alla *Gazzetta Ufficiale* — Serie generale — 24 gennaio 2012 n. 19 ed entrato in vigore in pari data), in oggetto del seguente testo normativo:

3. Le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, sino alla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2 e, comunque, non oltre il centoventesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.



La retroattività evidente della norma testé cit., inesistente nel decreto legge convertito e volta a disporre l'ultrattività delle sole tariffe giudiziarie dalla data d'entrata in vigore di quest'ultimo, va sottoposta al vaglio preliminare della Consulta, dacché, essendo il giudice obbligato a liquidare le spese processuali, ove mai le disposizioni cit. fossero dichiarate incostituzionali, non potrebbe procedervi, ricreandosi quel "vuoto normativo" ammesso dallo stesso Ministro della Giustizia nell'intervista del 7 febbraio u.s. — successiva all'intervento parlamentare "ex art. 2233 c.c." del 31 gennaio precedente — per cui sono state varate le "norme transitorie" retroattive prefate.

Non v'è dubbio al riguardo che, se l'art. 15, comma 5°, della legge 23 agosto 1988, n. 400 stabilisce che le modificazioni ed integrazioni normative, intervenute in sede di conversione di un decreto legge acquistano efficacia dal di seguente la pubblicazione di detta legge sulla *G.U.*, le stesse disposizioni recitano in contrario che "le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente", come avviene nel caso di specie, in applicazione dell'art. 9 della legge di conversione cit. secondo cui "le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, sino alla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2 e, comunque, non oltre il centovesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

L'ultrattività retroattiva delle tariffe abrogate alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 1 del 2012, fissata dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, regola l'efficacia di esse "diversamente" da quella normalmente stabilita per le modifiche cit. le quali, appunto, se "eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo pubblicazione della legge di conversione".

1. — Premessa.

È noto come il Tribunale di Cosenza, con ordinanza del 1° febbraio 2012, ha già rimesso al vaglio della Corte costituzionale l'art. 9, commi 1 e 2, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (pubblicato nel Supplemento ordinario n. 18/L alla *Gazzetta Ufficiale* — Serie generale — 24 gennaio 2012 n. 19 ed entrato in vigore in pari data), sull'abolizione delle tariffe professionali, ritenendo che le nuove previsioni si pongono in contrasto con il principio costituzionale della ragionevolezza della legge, nella parte in cui non prevedono la disciplina transitoria limitata al periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della norma e l'adozione da parte del Ministro competente di nuovi parametri per le liquidazioni giudiziali.

Come sottolineato nell'ordinanza di rimessione della questione, il problema si pone proprio con riguardo alle liquidazioni da parte di un organo giurisdizionale, per le quali solamente il cd. decreto «CRESCI ITALIA», dopo aver disposto l'abolizione di tutte le tariffe, minime e massime, ha previsto che il compenso del professionista va determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del Ministro della giustizia.

Il cit. decreto legge n. 1/2012, abolendo le tariffe professionali e rimandando l'indicazione dei parametri a un decreto del ministero della Giustizia, lascia un vuoto normativo che investe le liquidazioni giudiziali, non essendo ancora intervenuto il decreto ministeriale.

La questione ha aperto la strada a differenti correnti interpretative all'interno della stessa magistratura e se alcuni hanno ipotizzato, in assenza di parametri determinati, il ricorso all'equità da parte del giudice, altri hanno invece rilevato come l'equità giudiziale possa essere esercitata per determinare l'ammontare preciso degli onorari di difesa solo dopo l'adozione di appositi parametri da parte del Ministero, non anche prima, individuando autonomamente i criteri della liquidazione. Né, come ancora riportato nell'ordinanza di rimessione, potrebbe sostenersi, nella vacanza del provvedimento, l'applicazione ultrattiva delle tariffe ormai abrogate, vigendo in materia di norme processuali il principio del "tempus regit actum", per cui si impone l'applicazione delle leggi vigenti, e dunque del decreto legge n. 1/2012, regolarmente entrato in vigore il 24 gennaio scorso. Il fenomeno non è nuovo nell'ordinamento giuridico nazionale, ma non si è mai verificato in dimensioni di questa portata, perché:

A) Il decreto legge n. 1 del 2012 ha sostituito un apparato tariffario con un sistema parametrico, affatto sconosciuto;

B) In passato ogni intervento legislativo è stato accompagnato da un decreto ministeriale contemporaneo e contestuale di determinazione delle tariffe professionali.

Infatti, l'attuale Testo Unico sulle spese di giustizia, assicurando, a mezzo della previsione di cui agli articoli da 49 a 56, 275 e 299, 301 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 155, la permanenza in vigore dell'art. 4 della legge 8 luglio 1980, n. 319, è stato preceduto dal decreto ministeriale 30 maggio 2002 — stessa data del d.P.R. testé cit. — pubblicato sulla *G. U.* in pari data n. 182, mentre il Testo Unico pure testé cit. è stato pubblicato sul Supplemento ordinario n. 126/L alla *G.U.* seguente 15 giugno 2002, n. 139.



Nel caso di specie, invece, l'Italia è stata condannata nel 2011 dalla Commissione dell'U.E. al pagamento di € 500.000,00 (Euro cinquecentomila) al giorno dal 31 gennaio 2012 se non si fosse adeguata alla liberalizzazione dei corrispettivi nei contratti di prestazione professionale intellettuale, stabiliti dall'art. 2233 c.c., e delle spese di giustizia (e stragiudiziali, arbitrali ed amministrative connesse a liti in potenza od in atto coinvolgenti due o più parti), fissate, per gli avvocati, dal decreto ministeriale 8 aprile 2004, n. 127, pubblicato sul Supplemento ordinario n. 95/L alla *G.U.* 18 maggio 2004, n. 115, a titolo integrativo del rinvio recettizio, che si legge nell'art. 64, del regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, pubblicato sulla *G.U.* 5 dicembre 1933, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, a sua volta pubblicata sulla *G.U.* 30 gennaio 1934, n. 24 (ma ora abrogato dalle disposizioni, di cui ai commi 1 e 5 del 24 gennaio 2012, n. 1 [pubblicato nel Supplemento ordinario n. 18/L alla *Gazzetta Ufficiale* — Serie generale — 24 gennaio 2012 n. 19 ed entrato in vigore in pari data], convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 [pubblicata sul Supplemento ordinario n. 53/L alla *G.U.* — Serie generale — 24 marzo 2012 n. 71 ed entrata in vigore in pari data])

Le spese di giustizia, per gli altri professionisti ausiliari erano state finora salvaguardate dal combinato disposto degli articoli 50 e 275 del cit. d.P.R. n. 115/2002.

Il legislatore italiano ha dovuto, quindi, rimediare senza indugio né dilazione alcuna alla situazione, derivante dalla sanzione comminata, intervenendo con la massima urgenza prima della scadenza del cit. *dies a quo* d'irrogazione: l'unico strumento possibile in materia era, logicamente, un decreto legge.

Il Tribunale di Cosenza, pertanto, ritenendo di non avere riferimenti normativi utilizzabili per la liquidazione delle spese processuali nel giudizio innanzi a lui pendente, ha sospeso la decisione relativa alla determinazione di tali spese e ha chiamato la Corte costituzionale a giudicare della legittimità delle previsioni di cui all'art. 9, commi 1 e 2, del cit. decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, laddove le disposizioni, ivi previste, non prevedono alcuna disciplina transitoria per il tempo che va dall'abolizione delle tariffe all'entrata in vigore dei nuovi parametri che il Ministero dovrà fissare.

Ex intervallo, a giudizio di questo tribunale, l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, già fulminato di denuncia d'incostituzionalità in oggetto del testo normativo del comma 1° (e 2°) cit., non ha affatto migliorato la situazione.

Ed, invero, l'art. 9 della legge 24 marzo 2012, n. 27 (pubblicata sul Supplemento ordinario n. 53/L alla *G.U.* — Serie generale — 24 marzo 2012 n. 71 ed entrata in vigore in pari data), di conversione, contenente modificazioni ed integrazioni normative, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (pubblicato sul Supplemento ordinario n. 18/L alla *Gazzetta Ufficiale* — Serie generale — 24 gennaio 2012 n. 19 ed entrato in vigore in pari data), dispone quanto segue:

#### Art. 9.

##### (Disposizioni sulle professioni regolamentate)

1. Sono abrogate le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico.

2. Ferma restando l'abrogazione di cui al comma 1, nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista è determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del ministro vigilante, da adottarsi nel termine di centoventi giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

Nello stesso termine, con decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sono anche stabiliti i parametri per oneri e contribuzioni alle casse professionali e agli archivi precedentemente basati sulle tariffe. Il decreto deve salvaguardare l'equilibrio finanziario, anche di lungo periodo, delle casse previdenziali professionali.

3. Le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, sino alla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2 e, comunque, non oltre il centovesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

4. Il compenso per le prestazioni professionali è pattuito, nelle forme previste dall'ordinamento, al momento del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista deve rendere noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento fino alla conclusione dell'incarico e deve altresì indicare i dati della polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività professionale. In ogni caso la misura del compenso è previamente resa nota al cliente con un preventivo di massima, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi. Al tirocinante è riconosciuto un rimborso spese forfettariamente concordato dopo i primi sei mesi di tirocinio.



5. Sono abrogate le disposizioni vigenti che per la determinazione del compenso del professionista rinviano alle tariffe di cui al comma 1.

6. La durata del tirocinio previsto per l'accesso alle professioni regolamentate non può essere superiore a diciotto mesi e, per i primi sei mesi, può essere svolto, in presenza di un'apposita convenzione quadro stipulata tra i consigli nazionali degli ordini e il Ministro dell'istruzione, università e ricerca, in concomitanza col corso di studio per il conseguimento della laurea di primo livello o della laurea magistrale o specialistica. Analoghe convenzioni possono essere stipulate tra i Consigli nazionali degli ordini e il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione per lo svolgimento del tirocinio presso pubbliche amministrazioni, all'esito del corso di laurea. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle professioni sanitarie, per le quali resta confermata la normativa vigente.

7. All'art. 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'alinea, nel primo periodo, dopo la parola "regolamentate" sono inserite le seguenti: "secondo i principi della riduzione e dell'accorpamento, su base volontaria, fra professioni che svolgono attività similari";

b) alla lettera c), il secondo, terzo e quarto periodo sono soppressi;

c) la lettera d) è abrogata.

8. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Il testo normativo testé riportato non risulta abbia soltanto ed unicamente convertito il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, cit., ma contiene disposizioni normative aventi forza di legge estranee al testo originario del decreto legge convertito, tra cui segnatamente il terzo comma, che stabilisce:

3. Le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, sino alla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2 e, comunque, non oltre il centoventesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

Esse vanno lette secondo i ben noti principi dell'interpretazione sistematica delle norme di legge e dei contratti, di cui agli articoli 12 delle preleggi al codice civile e 1362 ss. dello stesso c.c. — in combinato disposto con le altre seguenti statuizioni normative del decreto legge ult. cit., assolutamente lasciate intatte e, perciò, non modificate dalla legge di conversione in parola:

1. — Sono abrogate le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico.

5. — Sono abrogate le disposizioni vigenti che per la determinazione del compenso del professionista rinviano alle tariffe di cui al comma 1.

2. — La norma legislativa ritenuta incostituzionale.

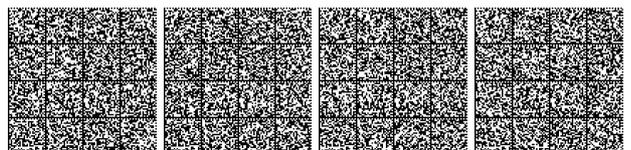
Essa è contenuta nell'art. 3, terzo comma (comma 3°), della legge 24 marzo 2012, n. 27 (pubblicata sul Supplemento ordinario n. 53/L alla *G.U.* — Serie generale — 24 marzo 2012 n. 71 ed entrata in vigore in pari data), di conversione, contenente modificazioni ed integrazioni normative, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (pubblicato sul Supplemento ordinario n. 18/L alla *Gazzetta Ufficiale* — Serie generale — 24 gennaio 2012 n. 19 ed entrato in vigore in pari data), e recita:

3. Le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, sino alla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2 e, comunque, non oltre il centoventesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

A giudizio dello scrivente, in combinato disposto con le disposizioni, di cui al primo e quinto comma dell'art. 9 cit, tale norma, contenuta esclusivamente nella legge di conversione, contenente modificazioni ed integrazioni non retroattive, 24 marzo 2012, n. 27 (pubblicata sul Supplemento ordinario n. 53/L alla *G.U.* — Serie generale — 24 marzo 2012 n. 71 ed entrata in vigore in pari data), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (pubblicato sul Supplemento ordinario n. 18/L alla *Gazzetta Ufficiale* — Serie generale — 24 gennaio 2012 n. 19 ed entrato in vigore in pari data), si palesa incostituzionale, in quanto fissa la decorrenza dell'ultrattività o continuazione applicativa delle tariffe professionali abrogate non dalla data d'entrata in vigore della legge di conversione — il 24 marzo 2012 — ma dalla data d'entrata in vigore del "presente decreto" che altro non può essere se non il decreto legge n. 1 del 2012.

Infatti, il testo normativo statuisce che "le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali...".

Ne consegue che le sole norme "transitorie" del comma terzo dell'art. 9 — così come modificato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, ma inesistenti nel decreto legge convertito 24 gennaio 2012, n. 1 — impongono la retroazione effettuale o retroattività della decorrenza dell'ultrattività appena illustrata delle tariffe professionali abrogate, alla data d'entrata in vigore del decreto legge in parola.



In pratica, con le suddette norme “integrative”, il legislatore, in sede di conversione del decreto legge su ripetuto, ha realizzato, con efficacia retroattiva, rilevanti modifiche dell’ordinamento giudiziario, incidendo in modo irragionevole sul «legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenza n. 236 del 2009).

Siffatta decorrenza retroattiva si manifesta, a tacer d’altro, con cristallina evidenza, affatto incostituzionale, secondo l’insegnamento della stessa Consulta, di cui alla sentenza della Corte costituzionale 4 — 5 aprile 2012, n. 78 (Presidente il Prof dott. Antonio Quaranta, relatore ed estensore l’ex collega Pres. di Sez. Cass. Cons. dott. Alessandro Criscuolo) che si riporta nel testo che procede nella sola motivazione in punto di diritto:

Fermo il punto che alcune pronunzie adottate in sede di merito non sono idonee ad integrare l’attuale “diritto vivente”, si deve osservare che, come questa Corte ha già affermato, l’univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenza n. 26 del 2010, punto 2, del Considerato in diritto; sentenza n. 219 del 2008, punto 4, del Considerato in diritto).

Nel caso in esame, il dettato della norma è, per l’appunto, univoco.

Nel primo periodo essa stabilisce che, in ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente (il richiamo è all’art. 1852 cod. civ.), l’art. 2935 cod. civ. si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall’annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell’annotazione stessa (il principio è da intendere riferito a tutti i diritti nascenti dall’annotazione in conto, in assenza di qualsiasi distinzione da parte del legislatore). Il secondo periodo dispone che, in ogni caso, non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 225 del 2010; ed anche questa disposizione normativa è chiara nel senso fatto palese dal significato proprio delle parole (art. 12 disposizioni sulla legge in generale), che è quello di rendere non ripetibili gli importi già versati (evidentemente, nel quadro del rapporto menzionato nel primo periodo) alla data di entrata in vigore della legge di conversione.

Questo è, dunque, il contesto normativo sul quale l’ordinanza di rimessione è intervenuta. Esso non si prestava ad un’interpretazione conforme a Costituzione, come risulterà dalle considerazioni che saranno svolte trattando del merito. Pertanto, la presunta ragione d’inammissibilità non sussiste.

La questione è fondata.

L’art. 2935 cod. civ. stabilisce che «La prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere». Si tratta di una norma di carattere generale, dalla quale si evince che presupposto della prescrizione è il mancato esercizio del diritto da parte del suo titolare. La formula elastica usata dal legislatore si spiega con l’esigenza di adattarla alle concrete modalità dei molteplici rapporti dai quali i diritti soggetti a prescrizione nascono.

Il principio posto dal citato articolo, peraltro, vale quando manchi una specifica statuizione legislativa sulla decorrenza della prescrizione. Infatti, sia nel codice civile sia in altri codici e nella legislazione speciale, sono numerosi i casi in cui la legge collega il *dies a quo* della prescrizione a circostanze o eventi determinati. In alcuni di questi casi l’indicazione espressa della decorrenza costituisce una specificazione del principio enunciato dall’art. 2935 cod. civ.; in altri, la determinazione della decorrenza stabilita dalla legge costituisce una deroga al principio generale che la prescrizione inizia il suo corso dal momento in cui sussiste la possibilità legale di far valere il diritto (non rilevano, invece, gli impedimenti di mero fatto).

In questo quadro, prima dell’intervento legislativo concretato dalla norma qui censurata, con riferimento alla prescrizione del diritto alla ripetizione dell’indebitito nascente da operazioni bancarie regolate in conto corrente, nella giurisprudenza di merito si era formato un orientamento, peraltro minoritario, secondo cui la prescrizione del menzionato diritto decorreva dall’annotazione dell’addebito in conto, in quanto, benché il contratto di conto corrente bancario fosse considerato come rapporto unitario, la sua natura di contratto di durata e la rilevanza dei singoli atti di esecuzione giustificavano quella conclusione.

In particolare, gli atti di addebito e di accredito, fin dalla loro annotazione, producevano l’effetto di modificare il saldo, attraverso la variazione quantitativa, e di determinare in tal modo la somma esigibile dal correntista ai sensi dell’art. 1852 cod. civ.

A tale indirizzo si contrapponeva, sempre nella giurisprudenza di merito, un orientamento di gran lunga maggioritario secondo cui la prescrizione del diritto alla ripetizione dell’indebitito doveva decorrere dalla chiusura definitiva del rapporto, considerata la natura unitaria del contratto di conto corrente bancario, il quale darebbe luogo ad un unico rapporto giuridico, ancorché articolato in una pluralità di atti esecutivi: la serie successiva di versamenti e prelievi, accreditamenti e addebiti, comporterebbe soltanto variazioni quantitative del titolo originario costituito tra banca e cliente; soltanto con la chiusura del conto si stabilirebbero in via definitiva i crediti e i debiti delle parti e le somme trattenute indebitamente dall’istituto di credito potrebbero essere oggetto di ripetizione.



Nella giurisprudenza di legittimità, prima della sentenza n. 24418 del 2 dicembre 2010, resa dalla Corte di cassazione a sezioni unite, non risulta che si fossero palesati contasti sul tema in esame. Infatti, essa aveva affermato, in linea con l'orientamento maggioritario emerso in sede di merito, che il termine di prescrizione decennale per il reclamo delle somme trattenute dalla banca indebitamente a titolo di interessi su un'apertura di credito in conto corrente decorre dalla chiusura definitiva del rapporto, trattandosi di un contratto unitario che dà luogo ad un unico rapporto giuridico, anche se articolato in una pluralità di atti esecutivi, sicché soltanto con la chiusura del conto si stabiliscono definitivamente i crediti e i debiti delle parti tra loro (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 14 maggio 2005, n. 10127 e sezione prima civile, sentenza 9 aprile 1984, n. 2262).

Con la citata sentenza n. 24418 del 2010 (affidata alle sezioni unite per la particolare importanza delle questioni sollevate: art. 374, secondo comma, cod. proc. civ.) la Corte di cassazione, con riguardo alla fattispecie al suo esame (contratto di apertura di credito bancario in conto corrente), ha tenuto ferma la conclusione alla quale la precedente giurisprudenza di legittimità era pervenuta ed ha affermato, quindi, il seguente principio di diritto: «Se, dopo la conclusione di un contratto di apertura di credito bancario regolato in conto corrente, il correntista agisce per far dichiarare la nullità della clausola che prevede la corresponsione di interessi anatocistici e per la ripetizione di quanto pagato indebitamente a questo titolo, il termine di prescrizione decennale cui tale azione di ripetizione è soggetta decorre, qualora i versamenti eseguiti dal correntista in pendenza del rapporto abbiano avuto solo funzione ripristinatoria della provvista, dalla data in cui è stato estinto il saldo di chiusura del conto in cui gli interessi non dovuti sono stati registrati».

Rispetto alle pronunzie precedenti, la sentenza n. 24418 del 2010 ha aggiunto che, quando nell'ambito del rapporto in questione è stato eseguito un atto giuridico definibile come pagamento (consistente nell'esecuzione di una prestazione da parte di un soggetto, con conseguente spostamento patrimoniale a favore di altro soggetto), e il solvens ne contesti la legittimità assumendo la carenza di una idonea causa giustificativa e perciò agendo per la ripetizione dell'indebito, la prescrizione decorre dalla data in cui il pagamento indebito è stato eseguito. Ma ciò soltanto qualora si sia in presenza di un atto con efficacia solutoria, cioè per l'appunto di un pagamento, vale a dire di un versamento eseguito su un conto passivo ("scoperto"), cui non accede alcuna apertura di credito a favore del correntista, oppure di un versamento destinato a coprire un passivo eccedente i limiti dell'accreditamento (cosiddetto extra fido).

In particolare, con riferimento alla fattispecie (relativa ad azione di ripetizione d'indebito proposta dal cliente di una banca, il quale lamentava la nullità della clausola di capitalizzazione trimestrale degli interessi), la Corte di legittimità non ha condiviso la tesi dell'istituto di credito ricorrente, che avrebbe voluto individuare il *dies a quo* del decorso della prescrizione nella data di annotazione in conto di ogni singola posta di interessi illegittimamente addebitati al correntista. Infatti, «L'annotazione in conto di una siffatta posta comporta un incremento del debito del correntista, o una riduzione del credito di cui egli ancora dispone, ma in nessun modo si risolve in un pagamento, nei termini sopra indicati: perché non vi corrisponde alcuna attività solutoria del correntista medesimo in favore della banca. Sin dal momento dell'annotazione, avvedutosi dell'illegittimità dell'addebito in conto, il correntista potrà naturalmente agire per far dichiarare la nullità del titolo su cui quell'addebito si basa e, di conseguenza, per ottenere una rettifica in suo favore delle risultanze del conto stesso. E potrà farlo, se al conto accede un'apertura di credito bancario, allo scopo di recuperare una maggiore disponibilità di credito entro i limiti del fido concessogli. Ma non può agire per la ripetizione di un pagamento che, in quanto tale, da parte sua non ha ancora avuto luogo».

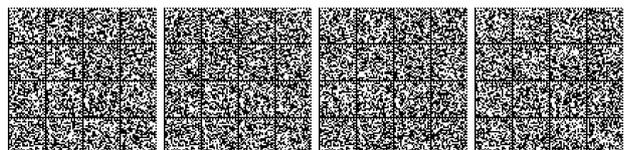
Come si vede, dunque, a parte la correzione relativa ai versamenti con carattere solutorio, la citata sentenza della Corte di cassazione a sezioni unite conferma l'orientamento della precedente giurisprudenza di legittimità, a sua volta in sintonia con l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di merito.

12. — In questo contesto è intervenuto l'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011.

La norma si compone di due periodi: come già si è accennato, il primo dispone che «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 cod. civ. si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa».

La disposizione si autoqualifica di interpretazione e, dunque, spiega efficacia retroattiva come, del resto, si evince anche dal suo tenore letterale che rende la stessa applicabile alle situazioni giuridiche nascenti dal rapporto contrattuale di conto corrente e non ancora esaurite alla data della sua entrata in vigore.

Orbene, questa Corte ha già affermato che il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006). Pertanto, il legislatore — nel rispetto di tale previsione — può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).



La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale. Accanto a tale caratteristica, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto).

Ciò posto, si deve osservare che la norma censurata, con la sua efficacia retroattiva, lede in primo luogo il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.).

Invero, essa è intervenuta sull'art. 2935 cod. civ. in assenza di una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo, perché, in materia di decorrenza del termine di prescrizione relativo alle operazioni bancarie regolate in conto corrente, a parte un indirizzo del tutto minoritario della giurisprudenza di merito, si era ormai formato un orientamento maggioritario in detta giurisprudenza, che aveva trovato riscontro in sede di legittimità ed aveva condotto ad individuare nella chiusura del rapporto contrattuale o nel pagamento solutorio il *dies a quo* per il decorso del suddetto termine.

Inoltre, la soluzione fatta propria dal legislatore con la norma denunciata non può sotto alcun profilo essere considerata una possibile variante di senso del testo originario della norma oggetto d'interpretazione.

Come sopra si è notato, quest'ultima pone una regola di carattere generale, che fa decorrere la prescrizione dal giorno in cui il diritto (già sorto) può essere fatto legalmente valere, in coerenza con la *ratio* dell'istituto che postula l'inerzia del titolare del diritto stesso, nonché con la finalità di demandare al giudice l'accertamento sul punto, in relazione alle concrete modalità della fattispecie. La norma censurata, invece, interviene, con riguardo alle operazioni bancarie regolate in conto corrente, individuando, con effetto retroattivo, il *dies a quo* per il decorso della prescrizione nella data di annotazione in conto dei diritti nascenti dall'annotazione stessa.

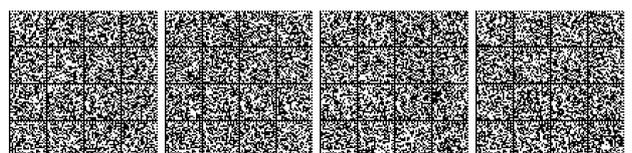
In proposito, si deve osservare che non è esatto (come pure è stato sostenuto) che con tale espressione si dovrebbero intendere soltanto i diritti di contestazione, sul piano cartolare, e dunque di rettifica o di eliminazione delle annotazioni conseguenti ad atti o negozi accertati come nulli, ovvero basati su errori di calcolo. Se così fosse, la norma sarebbe inutile, perché il correntista può sempre agire per far dichiarare la nullità — con azione imprescrittibile (art. 1422 cod. civ.) — del titolo su cui l'annotazione illegittima si basa e, di conseguenza, per ottenere la rettifica in suo favore delle risultanze del conto. Ma non sono imprescrittibili le azioni di ripetizione (art. 1422 citato), soggette a prescrizione decennale.

Orbene, come sopra si è notato l'ampia formulazione della norma censurata impone di affermare che, nel novero dei «diritti nascenti dall'annotazione», devono ritenersi inclusi anche i diritti di ripetere somme non dovute (quali sono quelli derivanti, ad esempio, da interessi anatocistici o comunque non spettanti, da commissioni di massimo scoperto e così via, tenuto conto del fatto che il rapporto di conto corrente di cui si discute, come risulta dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Brindisi, si è svolto in data precedente all'entrata in vigore del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342, recante modifiche al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia). Ma la ripetizione dell'indebito oggettivo postula un pagamento (art. 2033 cod. civ.) che, avuto riguardo alle modalità di funzionamento del rapporto di conto corrente, spesso si rende configurabile soltanto all'atto della chiusura del conto (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza n. 24418 del 2010, citata).

Ne deriva che ancorare con norma retroattiva la decorrenza del termine di prescrizione all'annotazione in conto significa individuarla in un momento diverso da quello in cui il diritto può essere fatto valere, secondo la previsione dell'art. 2935 cod. civ.

Pertanto, la norma censurata, lungi dall'esprimere una soluzione ermeneutica rientrante tra i significati ascrivibili al citato art. 2935 cod. civ., ad esso nettamente deroga, innovando rispetto al testo previgente, peraltro senza alcuna ragionevole giustificazione.

Anzi, l'efficacia retroattiva della deroga rende asimmetrico il rapporto contrattuale di conto corrente perché, retrodatando il decorso del termine di prescrizione, finisce per ridurre irragionevolmente l'arco temporale disponibile per l'esercizio dei diritti nascenti dal rapporto stesso, in particolare pregiudicando la posizione giuridica dei correntisti che, nel contesto giuridico anteriore all'entrata in vigore della norma denunciata, abbiano avviato azioni dirette a ripetere somme ai medesimi illegittimamente addebitate.



Sussiste, dunque, la violazione dell'alt. 3 Cost., perché la norma censurata, facendo retroagire la disciplina in esso prevista, non rispetta i principi generali di eguaglianza e ragionevolezza (sentenza n. 209 del 2010).

13. — L'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010 (primo periodo), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011, è costituzionalmente illegittimo anche per altro profilo.

È noto che, a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007, la giurisprudenza di questa Corte 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 e applicazione — integrino, 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 (*ex plurimis*: sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010; sulla perdurante validità di tale ricostruzione anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sentenza n. 80 del 2011).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione 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 (*ex plurimis*: Corte europea, sentenza sezione seconda, 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia; sezione seconda, 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; sezione quinta, 11 febbraio 2010, Javaugue contro Francia; sezione seconda, 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia).

Pertanto, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi d'interesse generale», che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla giurisprudenza della Cedu ai singoli ordinamenti statali (sentenza n. 15 del 2012).

Nel caso in esame, come si evince dalle considerazioni dianzi svolte, non è dato ravvisare quali sarebbero i motivi imperativi d'interesse generale, idonei a giustificare l'effetto retroattivo. Ne segue che risulta violato anche il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea, come interpretato dalla Corte di Strasburgo. Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011 (comma introdotto dalla legge di conversione). La declaratoria di illegittimità comprende anche il secondo periodo della norma («In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»), trattandosi di disposizione strettamente connessa al primo periodo, del quale, dunque, segue la sorte.

Ma v'è di più.

In virtù d'un'interpretazione estensiva del testo normativo testé cit. potrebbero, però, risultare abrogate anche tanto le disposizioni che rinviano per la determinazione dettagliata delle tariffe professionali sia contrattuali, sia giudiziarie — rese retroattivamente (ed incostituzionalmente?) ultrattive dalle disposizioni contenute nel cit. terzo comma dell'art. 9 della legge n. 24 marzo 2012, n. 27, a far data dall'entrata in vigore del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, che non le prevede né contempla — al solito decreto ministeriale, e cioè pure gli articoli 60 ss. e 64 ss. del regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, pubblicato sulla *G.U.* 5 dicembre 1933, n. 281, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, recante “Ordinamento delle professioni di avvocato [e procuratore]” e pubblicata sulla *G.U.* 30 gennaio 1934, n. 24 con il d.m. n. 127/2004 d'accompagnamento; quanto, per gli altri professionisti, dagli articoli 4 della legge 8 luglio 1980, n. 319 e 49 ss., 59, 168, 170, 275, 299 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 con uso delle Tabelle emanate con decreto ministeriale in pari data, pubblicato sulla *G.U.* 5 agosto 2002, n. 182.

Se la *ratio legis* di questa rivoluzionaria, formidabile operazione eliminativa — denominata “abrogazione per incompatibilità di norme di rinvio recettizio a periodici provvedimenti amministrativi conformativi” — fosse vera, quale ultrattività tariffaria, ancorchè forse incostituzionalmente e senza forse retroattiva, ne uscirebbe superstite?

In proposito, si ricorda che gli usi richiamati dall'art. 2233 c.c. sono negoziali e che il giudice non è abilitato a creare “usi normativi” ma soltanto ad applicare gli usi già definiti secondo le norme di legge esistenti; e che le modificazioni unicamente “aggiuntive” introdotte dalla legge di conversione d'un decreto legge non hanno effetto retroattivo alla data di pubblicazione del decreto legge convertito.

Le enunciazioni del precedente capoverso valgono soprattutto, però, perché la norma dell'art. 2233 c.c. è speciale rispetto all'art. 2225 c.c. ed è intenta a perseguire la *ratio legis* di regolare il contratto di lavoro autonomo intellettuale privato tra cliente e professionista, senza impingere nelle spese processuali: tant'è vero che, a parere dell'attuale giudicante, le disposizioni contenute nel cit. terzo comma dell'art. 9 della legge n. 24 marzo 2012, n. 27, decorrenti a far data dall'entrata in vigore del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, stabiliscono un limite invalicabile a pena di nullità all'ultrattività retroattiva cit. nella materia delle tariffe relative alle sole spese giudiziali rispetto all'abrogazione di quelle volte alla libera regolamentazione negoziale delle parti.



Ed allora molti autorevoli giuristi si pongono il terribile quesito: “Ultrattività retroattiva di che?!”.

### 3. — Forma e contenuto dell’ordinanza di rimessione

Affinché il giudizio di legittimità costituzionale sia validamente instaurato, è necessario che l’ordinanza di rimessione presenti i requisiti minimi di forma e, soprattutto, di contenuto. Per quanto attiene alla forma, la Corte ha evitato di adottare un atteggiamento eccessivamente rigoristico: così, ad esempio, non si è ritenuta preclusiva dell’esame del merito la forma di «sentenza» adottata per sollevare la questione (sentenza n. 111); analogamente, nessuna conseguenza ha avuto la circostanza che il rimettente, anziché «sollevare» la questione, avesse «ribadito» la questione già sollevata nel medesimo giudizio (ordinanza n. 238).

Non ostante all’ammissibilità delle questioni è stato implicitamente ritenuto l’eventuale ritardo con cui l’ordinanza di rimessione sia pervenuta alla cancelleria della Corte.

Con precipuo riferimento al contenuto dell’ordinanza di rimessione, sono numerose le decisioni con cui la Corte censura la carenza — assoluta o, in ogni caso, insuperabile — di descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* (ordinanze numeri 29, 90, 126, 155, 210, 226, 251, 288, 295, 297, 318, 364, 390, 396, 413, 434, 453, 472 e 476) o comunque il difetto riscontrato in ordine alla motivazione sulla rilevanza (sentenze numeri 66, 303 e 461, ed ordinanze numeri 3, 100, 140, 153, 183, 189, 195, 196, 207, 236, 237, 256, 328, 331, 340, 418, 482). Ad un esito analogo conducono i difetti riscontrabili in merito alla manifesta infondatezza (sentenza n. 147 ed ordinanze numeri 74, 197, 212, 266 e 382), a proposito della quale la sentenza n. 432 ha fornito un inquadramento di ordine generale, sottolineando che, «ai fini della sussistenza del presupposto di ammissibilità [...], occorre che le “ragioni” del dubbio di legittimità costituzionale, in riferimento ai singoli parametri di cui si assume la violazione, siano articolate in termini di sufficiente puntualizzazione e riconoscibilità all’interno del tessuto argomentativo in cui si articola la ordinanza di rimessione; senza alcuna esigenza, da un lato, di specifiche formule sacramentali, o, dall’altro lato, di particolari adempimenti “dimostrativi”, d’altra parte in sé incompatibili con lo specifico e circoscritto ambito entro il quale deve svolgersi lo scrutinio incidentale di “non manifesta infondatezza”».

Non mancano — sono anzi piuttosto frequenti — i casi in cui ad essere carente è la motivazione tanto in ordine alla rilevanza quanto in ordine alla non manifesta infondatezza (sentenza n. 21 ed ordinanze numeri 84, 86, 92, 123, 139, 141, 142, 166, 228, 254, 298, 312, 314, 316, 333, 381, 435 e 448), carenze che rendono talvolta le questioni addirittura «incomprensibili» (ordinanza n. 448) e che sono alla base di declaratorie di (solitamente manifesta) inammissibilità «per plurimi motivi» (così, testualmente, l’ordinanza n. 316).

Altra condizione indispensabile onde consentire alla Corte una decisione sulla questione sollevata è la precisa individuazione dei termini della questione medesima.

A questo proposito, sono presenti decisioni che rilevano un difetto nella motivazione concernente uno o più parametri invocati (ordinanze numeri 23, 39, 86, 126, 311 e 414), talvolta soltanto enunciati (sentenze numeri 322 e 409, ed ordinanza n. 149), quando non indicati (ordinanza n. 166) o addirittura errati (ordinanze numeri 253 e 257). Del pari, sono da censurare l’errata identificazione dell’oggetto della questione — non di rado ridondante in una carenza di rilevanza (v. *supra*, par. precedente) — che rende impossibile lo scrutinio della Corte (sentenza n. 21 ed ordinanze numeri 153, 197, 376, 436 e 454), l’omessa impugnazione dell’oggetto reale della censura (ordinanza n. 400), la sua mancata individuazione (ordinanza n. 140) od il riferimento alle disposizioni denunciate soltanto nella parte motiva della ordinanza di rinvio e non anche nel dispositivo (sentenza n. 243 ed ordinanza n. 228), alla stessa stregua della genericità della questione sollevata (ordinanze numeri 23 e 328).

In definitiva il giudice rimettente è tenuto ad accertare la sussistenza dei presupposti di diritto, necessari a pena d’inammissibilità, per la sottoposizione alla Consulta della questione di legittimità costituzionale di norme di legge ed equipollenti, mediante l’esercizio delle sotto elencate attività giurisdizionali di precisa e dettagliata individuazione, riguardante:

a) Le norme ritenute incostituzionali;

b) Le norme costituzionali eventualmente violate;

c) La rilevanza nel processo di provenienza della questione di legittimità costituzionale (il giudice rimettente è chiamato, nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, non solo ad indicare le circostanze che incidono sulla rilevanza delle questioni sollevate, ma anche ad illustrare, quando sia il caso, i presupposti interpretativi costituzionalmente orientati, che implicano, nel loro giudizio, la necessità di fare applicazione della norma censurata (così Corte costituzionale, sentenza 18 aprile 2012, n. 95; *cf.*, *ex multis*, l’ordinanza n. 61 del 2007 e la sentenza n. 249 del 2010);

d) L’impossibilità d’un’interpretazione costituzionalmente orientata del diritto vivente che consenta di ricondurre, nell’ambito dei principi sancito dalla Costituzione, il testo promulgato delle norme “sospette”;



e) La precisa individuazione dell'efficacia della dichiarazione d'incostituzionalità di queste ultime, ai fini dell'utilità decisoria indispensabile nel caso di specie.

Una mirabile sintesi dei compiti riservati al giudice *a quo* si rinviene nella sentenza della Corte costituzionale 15 dicembre 2010, n. 355, da cui sono estrapolabili le sotto enumerate massime:

— Sono inammissibili, per il carattere ancipite della prospettazione e l'insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, secondo, terzo e quarto periodo, d.l. 1° luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, in l. 3 agosto 2009 n. 102, modificato dall'art. 1, 1° comma, lett. c), n. 1, d.l. 3 agosto 2009 n. 103, convertito, con modificazioni, in l. 3 ottobre 2009 n. 141, nella parte in cui prevede che l'azione per il risarcimento del danno erariale all'immagine delle pubbliche amministrazioni può essere esercitata soltanto quando sia intervenuta sentenza penale irrevocabile di condanna per i delitti previsti nel capo I del titolo II del libro II c.p., la prescrizione è sospesa fino alla conclusione del procedimento penale ed è nullo qualunque atto istruttorio o processuale compiuto in violazione di tali previsioni, salvo sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, in riferimento agli art. 3, 24, 1° comma, 54, 81, 4° comma, 97, 1° comma, 103, 2° comma, e 111 Cost.

— È inammissibile, per carente descrizione della fattispecie, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, quarto periodo, d.l. 1° luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, in l. 3 agosto 2009 n. 102, modificato dall'art. 1, 1° comma, lett. c), n. 1, d.l. 3 agosto 2009 n. 103, convertito, con modificazioni, in l. 3 ottobre 2009 n. 141, nella parte in cui prevede la nullità di qualunque atto istruttorio o processuale compiuto in violazione del divieto dell'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno erariale all'immagine delle pubbliche amministrazioni prima che sia intervenuta sentenza penale irrevocabile di condanna per i delitti previsti nel capo I del titolo II del libro II c.p., in riferimento agli art. 3, 24, 103 e 111 Cost.

— È inammissibile, per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza ed alla non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, Comma 30-ter, quarto periodo, d.l. 1° luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, in l. 3 agosto 2009 n. 102, modificato dall'art. 1, 1° comma, lett. c), n. 1, d.l. 3 agosto 2009 n. 103, convertito, con modificazioni, in l. 3 ottobre 2009 n. 141, nella parte in cui prevede la nullità di qualunque atto istruttorio o processuale compiuto in violazione del divieto dell'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno erariale all'immagine delle pubbliche amministrazioni prima che sia intervenuta sentenza penale irrevocabile di condanna per i delitti previsti nel capo I del titolo II del libro II c.p., in riferimento agli art. 3, 24 e 103 Cost.

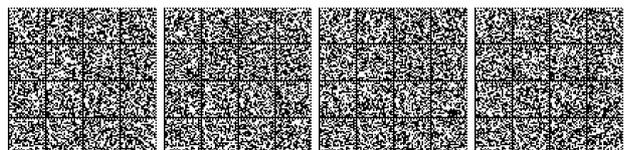
— Sono inammissibili, in quanto il giudice *a quo* non ha dimostrato di aver sperimentato la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni impugnate, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, secondo e terzo periodo, d.l. 1° luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, in l. 3 agosto 2009 n. 102, modificato dall'art. 1, 1° comma, lett. c), n. 1, d.l. 3 agosto 2009 n. 103, convertito, con modificazioni, in l. 3 ottobre 2009 n. 141, nella parte in cui prevede che l'azione per il risarcimento del danno erariale all'immagine delle pubbliche amministrazioni può essere esercitata soltanto quando sia intervenuta sentenza penale irrevocabile di condanna per i delitti previsti nel capo I del titolo II del libro II c.p., e la prescrizione è sospesa fino alla conclusione del procedimento penale, in riferimento all'art. 3 Cost.

#### 4. — Le norme costituzionali violate

La questione che ne occupa è stata già affrontata e risolta nel senso dell'incostituzionalità dalla sentenza della Corte costituzionale 4 — 5 aprile 2012, n. 78, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime ed invalidate espressamente ex tunc — definendo nove ordinanze di remissione esperimenti la non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale al riguardo — dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 2, comma 61°, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (c.d. Mil-leproroghe), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, limitatamente al testo normativo contemplato dal comma aggiunto dalla legge di conversione), il quale prevede che “In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione d'importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”.

Secondo la Corte, la norma censurata violava, con la sua efficacia retroattiva, il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.).

La norma, infatti, era intervenuta sull'art. 2935 cod. civ. in assenza di una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo, perché, in materia di decorrenza del termine di prescrizione relativo alle operazioni bancarie regolate in conto corrente, a parte un indirizzo del tutto minoritario della giurisprudenza di merito, si era ormai formato un orientamento maggioritario in detta giurisprudenza, che aveva trovato riscontro in sede di legittimità ed aveva condotto ad individuare nella chiusura del rapporto contrattuale o nel pagamento solutorio (od anche ripristinatorio) il *dies a quo* per il decorso del suddetto termine.



La norma censurata, lungi dall'esprimere una soluzione ermeneutica rientrante tra i significati ascrivibili al citato art. 2935 cod. civ., ad esso nettamente derogava, innovando rispetto al testo previgente e del decreto legge convertito, peraltro senza alcuna ragionevole giustificazione.

Ciò detto, secondo la Corte, l'efficacia retroattiva della deroga rendeva asimmetrico il rapporto contrattuale di conto corrente perché, retrodatando il decorso del termine di prescrizione, finiva per ridurre irragionevolmente l'arco temporale disponibile per l'esercizio dei diritti nascenti dal rapporto stesso, in particolare pregiudicando la posizione giuridica dei correntisti che, nel contesto giuridico anteriore all'entrata in vigore della norma denunziata, abbiano avviato azioni dirette a ripetere somme ai medesimi illegittimamente addebitate.

Sussisteva, dunque, la violazione dell'art. 3 Cost., perché la norma censurata, facendo retroagire la disciplina in esso prevista, non rispettava i principi generali di eguaglianza e ragionevolezza, stabiliti dall'art. 3 Cost.

Senonché, le disposizioni legislative censurate d'incostituzionalità violano anche altre norme della Costituzione, e cioè gli articoli 3, 24, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata viola i menzionati parametri costituzionali, in primo luogo, per contrasto col principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto:

Infatti, la norma censurata si porrebbe, altresì, in contrasto con:

A) Gli articoli 2, prima parte, 10, primo comma, ed 11, seconda parte, Cost. per flagrante violazione del diritto fondamentale dell'Uomo ad un "processo equo", trasposto in termini di "giusto processo", secondo il significato a tal espressione attribuito dall'art. 111 Cost., e dall'uniforme giurisprudenza della CEDU e della C.G.C.E., ai sensi dell'art. 6 della Convenzione di Roma 4 novembre 1950, del Protocollo addizionale di Parigi 20 marzo 1953, ratificati dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, pubblicata sulla *G.U.* 24 settembre 1955, n. 224 nonché degli ulteriori Protocolli addizionale successivi, tutti ratificati per legge, non potendo decidere *de plano* il giudicante sulla precisa determinazione dei diritti ed obblighi delle parti, in una controversia civile insorta, al pagamento delle spese processuali, una volta abrogate le tariffe professionali e non ancora stabiliti i parametri d'esse sostitutivi.

B) L'art. 24 Cost., sotto il profilo dell'inviolabilità della difesa del cittadino in ogni stato e grado del giudizio ed indefettibilità della tutela giurisdizionale, in quanto la prima parte di essa farebbe decorrere l'ultrattività tariffaria da una scadenza cronologicamente retrotratta, esulante dalla sfera conoscitiva e di conoscibilità del cliente e del difensore, nonché — in base ad una possibile opzione interpretativa, peraltro (ad avviso del rimettente) suscettibile di essere esclusa con un'esegesi della norma costituzionalmente orientata — introdurrebbe una palese disparità di trattamento retroattiva nella liquidazione delle spese processuali nei confronti di quelle parti che hanno avuto la sfortuna d'imbatcersi in provvedimenti liquidatori, non prima, ma durante e dopo l'entrata in vigore del decreto legge cit., senza contare la condivisa opinione, evocata nella sentenza del Tribunale di Prato n. 1304 del 2011, secondo cui l'efficacia retroattiva della declaratoria d'incostituzionalità del giudicato sarebbe ecepibile con apposita istanza — azione di parte, anche avverso un decreto ingiuntivo od una sentenza passata in giudicato, purché, ovviamente suffragata da un'ordinanza da parte del giudice adito in cui si affermi la non manifesta infondatezza della questione insorta.

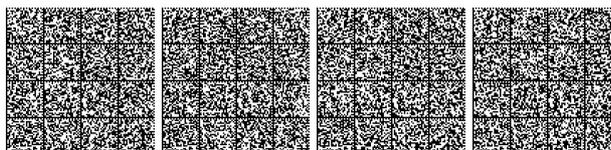
C) Gli articoli 101, 102 e 104 Cost., sotto il profilo dell'integrità delle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, trattandosi di stabilire «se la statuizione contenuta nella norma censurata integri effettivamente i requisiti del precetto di fonte legislativa, come tale dotato dei caratteri di generalità e astrattezza, ovvero sia diretta ad incidere su concrete fattispecie sub iudice, a vantaggio di una delle due parti del giudizio»;

D) L'art. 111 Cost., sotto il profilo del giusto processo, sub specie della parità delle armi, in quanto la norma censurata, supportata da una espressa previsione di retroattività, verrebbe a sancire — se non altro dalle ipotesi in cui dalle indebite annotazioni della banca sia già decorso un decennio — la paralisi processuale della pretesa fatta valere da chi abbia agito in giudizio, sperando una qualsiasi impugnazione corrente ovvero una correzione d'errore materiale degl'importi liquidati.

E) Infine, la norma di cui si tratta violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., attraverso la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), come diritto ad un giusto processo, in quanto il legislatore nazionale, in presenza di un notevole contenzioso e di un orientamento della Corte di cassazione contrario, avrebbe interferito nell'amministrazione della giustizia, assegnando alla norma, in assenza di «motivi imperativi di interesse generale», come enucleati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, un significato retroattivo svantaggioso per i contendenti.

5. — L'efficacia retroattiva della declaratoria d'incostituzionalità delle norme di legge

Abrogazione e declaratoria di incostituzionalità non sono termini equivalenti; anzi, di più, sono termini del tutto eterogenei.



L'abrogazione costituisce effetto giuridico di un atto (legge abrogatrice); dal canto suo, la declaratoria d'incostituzionalità sta ad esprimere la formula di un atto (pronuncia «di accoglimento» della Corte) produttivo di effetti giuridici. Dunque, porsi un problema di differenza o di somiglianza tra l'abrogazione e la declaratoria d'incostituzionalità sarebbe, ut sic, porsi uno pseudo-problema.

Al contrario un problema del genere si pone ancora (entro certi limiti) come attuale, ove per essere termini omogenei si mettano a confronto: o la legge abrogativa e la declaratoria d'incostituzionalità, per quanto si riferisce specificamente al presupposto dell'una e dell'altra; oppure l'abrogazione e gli effetti che scaturiscono dalla declaratoria d'incostituzionalità.

Che tra la legge di abrogazione e la declaratoria d'incostituzionalità esista un qualche punto di contatto, non pare da mettere seriamente in dubbio (*cf.*, in generale, sui rapporti tra l'abrogazione e la declaratoria di incostituzionalità, *cf.* PUGLIATTI, op. ult. cit., 151 ss.; CERETI, Corso di diritto costituzionale, Torino, 1953, 440 ss. Per ulteriore bibliografia sull'argomento, v. *infra*, nt. 117. *Cf.* anche la Relazione dell'onorevole Tesauro sul progetto di legge n. 87 del 1953, in Atti part. Cam., II legislatura, doc. n. 469 A (17 aprile 1953), p. 38, ripresa successivamente dall'Abbate, Il processo costituzionale italiano, I, Napoli, 1957, 245).

Entrambe, infatti, rappresentano un rimedio avverso un vizio della legge: più precisamente, la legge abrogatrice postula un giudizio negativo sull'attuale opportunità della legge abrogata (*cf.* la tesi proposta da Costantino Mortati, Abrogazione legislativa ed instaurazione di un nuovo ordinamento costituzionale, in Scritti in onore di Pietro Calamandrei, V, Padova, 1958, 103 ss.: siffatta teoria, che riprende concetti amministrativistici [per tutti, Guicciardi, L'abrogazione degli atti amministrativi, in Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di G. Vacchelli, Milano, 1938, 268], sottolinea come il potere di abrogare nasca da «un potere-dovere di rivalutazione delle circostanze che ebbero a promuovere l'emanazione degli atti, onde accertare la permanenza della loro idoneità a soddisfare il pubblico interesse»] Mortati, op. ult. cit., 112]), mentre la declaratoria d'incostituzionalità esprime un giudizio negativo sulla legittimità costituzionale della legge che ha formato oggetto del controllo per opera della Corte costituzionale.

A questo punto, però, la somiglianza cessa e subentra la differenza tra le due figure: la legge abrogativa colpisce una legge valida ancorché viziata nel merito; la declaratoria d'incostituzionalità, al contrario, colpisce una legge (o singole sue disposizioni) invalida perché difforme dalla norma-parametro di valore costituzionale, a prescindere dall'attuale opportunità della legge medesima.

Per un completa rassegna di dottrina e di giurisprudenza sul problema degli effetti delle pronunce dichiarative di illegittimità costituzionale offre Lipari, Orientamenti in tema di effetti delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale, in Giust. civ., 1963, I, 2225 ss.) e che in sede giurisprudenziale si trova ancora oggi accolta dalla sola Corte di cassazione penale, per cui le pronunce in questione sarebbero prive di una qualsiasi efficacia retroattiva, nessuna differenza sostanziale esisterebbe nella normalità dei casi tra l'abrogazione e gli effetti che scaturiscono dalla declaratoria d'incostituzionalità nei giudizi incidentali.

Ex adverso, ad ammettere la tesi che in ordine all'efficacia delle pronunce «di accoglimento» venne proposta da un'autorevole dottrina (Calamandrei, in La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile, Padova, 1950, specialmente pp. 92-98, condivisa dal Redenti, Legittimità delle leggi e Corte costituzionale, Milano, 1957, 77 e da Giuseppe Abbamonte, Manuale di diritto amministrativo, I edizione, p. 244 ss. passim) e che in sede giurisprudenziale si trova ancora oggi accolta dalla sola Corte di cassazione penale (*cf.* Cass., sez. un., 27 ottobre 1962, in Riv. it. dir. proc. pen., 1963, 229 ss., con nota critica di Gorlani, Sulla sorte delle sentenze pronunciate da un giudice successivamente ritenuto non naturale; Cass. 16 luglio 1963, ivi, 986, con nota critica di Marvulli, Gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 234 comma 2° c.p.p. sulle istruzioni precedentemente condotte dalla sezione istruttoria; Cass., sez. IV, 6 luglio 1965, ivi, 1101; Cass., sez. IV, 20 ottobre 1965, ivi, 1101, con nota critica di Cavallari, La dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 392 comma 1° c.p.p. e i suoi effetti sulle istruzioni sommarie già compiute; Cass., sez. un., 11 dicembre 1965, in Foro it., 1966, II, 65, con nota critica di Pizzorusso, Coincidenza oppositorum?; in Giur. it., 1966, II, 81, con nota critica di Chiavario, Primi appunti in margine alla sentenza delle Sezioni penali unite sulla sorte delle istruzioni sommarie compiute senza garanzie per la difesa, e in Riv. dir. proc., 1966, 118, con nota critica di Bianchi D'Espinosa, La «cessazione di efficacia» di norme dichiarate incostituzionali. Per ulteriore giurisprudenza, *cf.* Podo, Successione di leggi penali, in Nss.D.I., XVIII, 1971, 684 nt. 9), per cui le pronunce in questione sarebbero prive di una qualsiasi efficacia retroattiva, nessuna differenza sostanziale esisterebbe nella normalità dei casi tra l'abrogazione e gli effetti che scaturiscono dalla declaratoria d'incostituzionalità nei giudizi incidentali.

Ma ad una simile tesi si oppone anzitutto il diritto positivo.



Infatti, se molti dubbi o molte perplessità suscita l'opinione (avanzata da Marcello Gallo, La «disapplicazione» per la invalidità costituzionale della legge penale incriminatrice, in Studi in onore di E. Crosa, II, Milano 1960, 916 ss., la cui esposizione confutativa trovasi in Pierandrei, Corte costituzionale, in questa Enciclopedia, X, 968 nt. 368) secondo cui anche dal solo art. 136 cost sarebbe possibile dedurre l'efficacia retroattiva della pronuncia che qui ci occupa, nessun dubbio e nessuna perplessità può esserci sul punto che lo stesso art. 136, disponendo che in seguito a declaratoria d'incostituzionalità «la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione», nemmeno implicitamente vieta la retroattività medesima (Pierandrei).

D'altra parte, a sancire implicitamente ma chiaramente l'efficacia retroattiva della pronuncia «di accoglimento» stanno, ciascuna per suo conto e a più forte ragione ancora l'uno in combinato disposto con l'altro, l'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, nonché gli art: 23 comma 2 e 30 comma 4 l. cost. 11 marzo 1953, n. 87: l'art. 1 l. cost. n. 1, cit., perché nel fissare il principio della cosiddetta «incidentalità», presuppone che gli effetti della pronuncia reagiscano almeno sul giudizio in corso (*cf.*: Cappelletti, La pregiudiziale costituzionale nel processo civile, Milano, 1957, 82 ss.); l'art. 23, capoverso o secondo comma, della legge cost. n. 87 del 1953, cit., perché spinge alla medesima deduzione nel richiedere e la «rilevanza» della proposta questione in ordine alla definizione del processo pendente, e la sospensione del medesimo in attesa della pronuncia della Corte (come riconosce lo stesso Calamandrei, op. cit., 92.).

Da qui a dire che per essere retroattiva in un caso la pronuncia della Corte retroagisce in ogni caso, il passo è breve ed in breve si è compiuto (*cf.*: Pierandrei, Le decisioni degli organi «della giustizia costituzionale» [Natura, efficacia, esecuzione], in RISG, 1954, 101 ss.; Aldo Mazzini Sandulli, in Manuale di diritto amministrativo, passim, ed in Natura, funzione, ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla illegittimità delle leggi, in Riv. trim. dir. pubbl., 1959, 42. Per ulteriore dottrina conforme v. Lipari, op. cit., 2130 nt. 16.).

A conferma di questa ulteriore deduzione sembra stare, del resto, l'art. 30 comma 4 l. cost. n. 87, cit. Detto articolo, stabilendo che «Quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali», stabilisce un'eccezione (in materia penale) all'intangibilità del giudicato che sarebbe del tutto priva di senso, ove la declaratoria d'incostituzionalità non fosse retroattiva e retroattivamente efficace erga omnes.

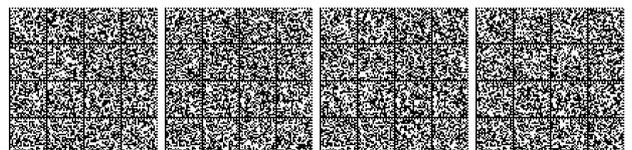
In secondo luogo, si oppone alla tesi, che qui si confuta, il rilievo secondo cui la Corte costituzionale, autorevolissima interprete della Costituzione, ha, con giurisprudenza costante (esplicitamente, *cf.*: C. cost. 29 dicembre 1966, n. 127, in Giur. cost., 1966, 1697; da ultimo, implicitamente, e cost. 2 aprile 1970, n. 49, *ivi*, 1970, 555, cit; conformi la giurisprudenza dominante dei giudici comuni e del Consiglio di Stato; fra le numerose altre, *cf.*: Cass., sez. I, 16 settembre 1957, n. 3491, in Giur. it., 1957, I, 1, 1211; Cass. 23 marzo 1959, n. 876, *ivi*, 1959, I, 1, 1335; Cass., sez. un., 22 luglio 1960, n. 2077, in Foro amm., 1960, II, 131; Cass., sez. I, 27 marzo 1963, n. 757, in Giur. it., 1963, I, 1, 1112; Cass., sez. I, 16 giugno 1965, n. 1251, in Giust. civ., 1965, I, 2239; Cons. St., ad. plen., 10 aprile 1963, n. 8, *ivi*, 1963, I, 2220 e 2276; e, più di recente, Cons. St., sez. VI, 18 marzo 1964, n. 247, in Cons. St., 1964, I, 135; Cons. St., sez. IV, 20 ottobre 1964, n. 1044, in Foro amm., 1964, I, 2, 1111.), attribuito all'art. 136 - anche alla luce degli altri sopraddetti - il significato di riconoscere alla pronuncia dichiarativa d'illegittimità un'efficacia che retroagisce fin sulla soglia dei «rapporti esauriti», anche avverso un giudicato su norme dichiarate incostituzionali in seguito (giurisprudenza uniforme per quanto consta dalla remota sentenza della Corte cost. 2 aprile 1970, n. 49, in Giur. cost., 1970, 555, cit.).

Una volta che si respinga la tesi dell'efficacia ex nunc e ad ammettere la tesi della retroattività, emerge subito evidente la differenza sostanziale che separa l'abrogazione dagli effetti delle pronunce d'accoglimento.

Infatti, mentre nel caso di abrogazione, infatti, la legge (o la norma) abrogata conserva piena applicabilità sulle fattispecie insorte nel tempo della sua vigenza (secondo il principio «tempus regit actum» o di storicità delle pronunce giurisdizionali) nel caso invece di una sentenza d'accoglimento la legge (o la norma) dichiarata incostituzionale non solo perde la propria applicabilità sull'intera serie delle fattispecie da essa legge (o norma) prevista, ma inoltre ne cessa ogni effetto già prodotto che non sia irreversibile, neppure salvando i giudicati sostanziali antecedenti (*cf.*: Tribunale di Prato, sentenza inedita n. 1304/2011 e così, Crisafulli, Lezioni, cit., II, t. 1, 174).

Altro e più complesso discorso viene da fare, se dalla normalità dei casi si passa al caso eccezionale dell'abrogazione che sia nel contempo espressa ed espressamente retroattiva.

È ovvio che ogni dubbio ed ogni perplessità verrebbe sul punto a cadere, qualora esatta fosse la tesi (propugnata da Garbagnati, Sull'efficacia delle decisioni della Corte costituzionale, in Scritti giuridici in onore di F. Canelutti, IV, Padova, 1950, 201 ss.; Valerio Onida, Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza, in Giur. cost., 1965, 514 ss.; Onida, In tema di interpretazione delle norme sugli effetti delle pronunce di incostituzionalità, *ivi*, 1415 ss.) secondo cui la legge incostituzionale sarebbe nulla od inesistente e solo dichiarativa di codesta nullità - inesistenza sarebbe la pronuncia d'accoglimento.



Difatti, ove così fosse, la differenza tra le due figure sarebbe netta e palese giacché, al contrario che nell'abrogazione espressa ed espressamente retroattiva, nessun problema di «rimozione» degli effetti riconducibili alla legge colpita si porrebbe nei confronti della declaratoria d'incostituzionalità, dato che l'atto legislativo (se ed in quanto) incostituzionale sarebbe fin dall'origine sprovvisto di efficacia e, dunque, privo di effetti giuridici.

Ma, come pure l'altra sopra vista, nemmeno questa tesi sembra resistere all'obiezione che ad essa viene da un duplice rilievo. Anzitutto, che l'atto nullo-inesistente non produce assolutamente alcun effetto, mentre per comune consenso più di un effetto irrevocabile produce o può produrre la legge incostituzionale (così Franco Modugno, Problemi e pseudo-problemi, cit., 667 s.).

Secondo poi, che la formula di cui al comma I dell'art. 136 implica, se ha un senso, che la legge incostituzionale sia non già da sempre inefficace perché nulla, ma medio tempore efficace per quanto invalida (cfr. Modugno, Esistenza della legge incostituzionale e autonomia del potere esecutivo, in Giur. cost., 1963, 1744.).

Confermata per altra via l'efficacia ex tunc della dichiarazione di illegittimità, ci si torna a chiedere in cosa consista la differenza (ammesso che differenza vi sia) che separa un'abrogazione espressa ed espressamente retroattiva dagli effetti della pronuncia d'accoglimento. Precisamente, il problema si pone nei seguenti termini: atteso che dalla retroazione della declaratoria d'incostituzionalità restano esclusi i cosiddetti «rapporti esauriti», si tratta di vedere se lo stesso limite valga anche per l'abrogazione retroattiva, oppure no. Nel caso l'area dei «rapporti esauriti» debba assumersi come sottratta e all'efficacia della pronuncia d'accoglimento e all'abrogazione retroattiva, nessuna differenza sostanziale esisterebbe tra le due figure; nel caso opposto, invece, la differenza in questo proprio starebbe, che l'ambito dei «rapporti esauriti» sarebbe travalicabile dall'una (ossia dall'abrogazione retroattiva) ed invalicabile dall'altra.

E nell'eventualità che si pervenga a quest'ultima conclusione, occorre ulteriormente spiegare, anche in termini più generali, quale sia il fondamento e insomma la *ratio* della differenza medesima.

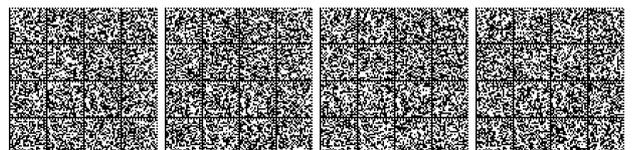
Ora che una legge retroattiva possa incidere, oltre che sui «diritti quesiti», anche sui «rapporti esauriti» sembra ormai ammesso dalla più recente e più avveduta dottrina, tra cui Paladin, Appunti sul principio di irretroattività delle leggi, in Foro amm., 1959, I, 946 ss.; Grottanelli De' Santi, Profili costituzionali della irretroattività delle leggi, Milano, 1970, 47 ss.; nel medesimo senso, in buona sostanza, Sandulli A. M., Il principio della irretroattività delle leggi e la Costituzione, in Foro amm., 1947, II, 86 ss.

In giurisprudenza, per la tesi che la retroattività della legge si estende anche ai «rapporti esauriti» ove ciò sia esplicitamente disposto dal legislatore, cfr. Cons. St., sez. IV, 22 dicembre 1948, in Foro amm., 1949, I, 2, 215: «Il principio della irretroattività delle norme legislative non costituisce un limite costituzionale all'attività del legislatore, dato che nella Costituzione vigente è stato, soltanto, sancito all'art. 25 il principio della irretroattività della legge penale. Il legislatore, pertanto, può disporre che la legge abbia efficacia retroattiva... Peraltro anche l'efficacia della legge retroattiva non si estende ai rapporti che si siano già completamente esauriti per transazione, pagamento, regiudicata, decadenza o per qualsiasi altra ipotesi che costituisca preclusione alla possibilità di controversia... In deroga a tale principio generale, una determinata legge retroattiva può anche far rivivere ciò che era già estinto, ma occorre per ciò una particolare disposizione...».

Nello stesso senso, militano C. conti 14 gennaio 1948, in Riv. C. conti, 1948, III, 82; Cons. St., sez. IV, 19 giugno 1959, in Foro amm., 1959, I, 950. Per la tesi ancora più estrema (e più comune) secondo cui la retroattività della legge si estende ai «rapporti esauriti» ogni volta che le disposizioni di questa risultino evidentemente incompatibili con la persistenza dei rapporti stessi, cfr. Cass. 28 febbraio 1948, in Foro pad., 1948, I, 490: «È indiscutibile che la legge possa modificare, ridurre o anche sopprimere un diritto quesito. A ciò, di solito, essa si è indotta in tempi eccezionali e per gravi esigenze di interesse generale, e lo ha fatto o espressamente, o con una disposizione chiaramente incompatibile con la ulteriore integrale persistenza del suddetto diritto»; conf., per tutte, Cass. 5 maggio 1958, n. 1467, in Giust. civ., 1958, I, 2175. Ulteriore giurisprudenza in Grottanelli De' Santi, op. cit., 51 nt. 98. V. anche Capurso, Il problema della posizione di norme giuridiche sulla irretroattività delle leggi, in Rass. dir. pubbl., 1965, 426 ss.

Solo, da essa si richiede, perché ciò avvenga, un espresso disposto della legge in questione.

Ma, qualora fossero esatte tanto la prima, quanto la seconda tesi, asserire apoditticamente (come di frequente si dice) che la clausola espressa serve a tutela della certezza del diritto (cfr. Grottanelli De' Santi, op. cit., 21 ss. e 41 ss.) ovvero dell'affidamento del privato nell'ordine giuridico positivo, getta un'ombra di dubbio e demolisce l'intera costruzione teorica avversata. Dato, infatti, che certezza del diritto e affidamento del privato non sono (per consenso ormai pressoché unanime) principi di rango costituzionale ma valori politici e mere direttive, si potrebbe allora più esattamente dire che, da un punto di vista giuridico, la clausola espressa sarebbe richiesta come necessaria non già nel caso che la legge retroattiva incida sui «rapporti esauriti», bensì nel caso opposto. Che se poi si volesse insistere nell'affermazione secondo cui certezza del diritto e affidamento del privato sono principi di rango costituzionale, allora nemmeno la clausola espressa basterebbe a derogarli.



In realtà, l'esattezza della tesi che la legge retroattiva (di pura abrogazione, nel caso che andiamo esaminando) possa incidere sui «rapporti esauriti» e che per fare questo occorra una clausola espressa, sembra vada posta su tutt'altro ordine di idee; ordine di idee che, a contrario, vale anche a spiegare perché quanto è possibile alla legge retroattiva non è invece possibile alla pronuncia d'accoglimento.

A questo proposito, giova muovere da un primo rilievo. La formula «rapporti esauriti» sta ad esprimere, se non ci inganniamo, quei rapporti e più in generale quelle situazioni che abbiano acquisito carattere di definitiva stabilità nell'orbita del diritto (Intorno ai criteri da assumere per stabilire quando si sia in presenza di «rapporti esauriti», *cf.*: Barile P., La parziale retroattività della sentenza della Corte costituzionale in una pronuncia sul principio di eguaglianza, in *Giur. it.*, 1960, 908 ss.; La Valle, Successione di leggi, in *Nss.D.I.*, XVIII, 1971, 640 ss).

D'altra parte, questo carattere di definitiva stabilità si produce sui rapporti medesimi come effetto che una disposizione generale di legge collega a determinati fatti causativi. A mo' di esempio, l'inerzia del soggetto attivo durata un tempo prestabilito dalla legge comporta, a norma dell'art. 2934 comma 1 c.c., la prescrizione del diritto che ne sia oggetto e, dunque, l'«esaurimento» del rapporto o dei rapporti che ad esso sottostanno.

Lo stesso concetto va ribadito riguardo ai rapporti coperti da giudicato (ex art. 2909 c.c. e 324 c.p.c.), da transazione (ex art. 1965 comma 1 c. c.), ecc.

Da qui nasce un secondo rilievo critico, chiaramente insuperabile.

Posto che un rapporto assume carattere di definitiva stabilità nel modo che s'è visto, la legge retroattiva allora può incidere sui «rapporti esauriti», quando contenga una clausola espressa cui deve riconoscersi una duplice valenza: quella, anzitutto, di recare una deroga (limitatamente ai rapporti nati dall'applicazione della legge o norma abrogata) alla disposizione generale di legge che ad un determinato fatto causativo collega l'effetto di rendere definitivi (per prescrizione, transazione, cosa giudicata, ecc.) quei rapporti che ad esso effetto soggiacciono; quella, poi, di rendere possibile la riconversione dei rapporti «esauriti» in rapporti «pendenti», cui si estende l'efficacia retroattiva della legge.

Ove ci si muova in quest'ordine di idee, si può anche comprendere perché mai l'area dei «rapporti esauriti» rimanga esclusa dagli effetti della pronuncia d'accoglimento.

Quest'ultima, infatti, mentre rende inapplicabile la disposizione incostituzionale e ne rimuove gli effetti, non può invece rimuovere (per essere sentenza e non legge) quel particolare effetto che consiste nella definitiva stabilità che viene al rapporto dal verificarsi di un evento previsto all'uopo da altra e diversa disposizione di legge; a meno che si tratti di una stabilità, solo apparentemente definitiva, come sarebbe nel caso della prescrizione e della decadenza ove incostituzionale fosse la disposizione che stabilisce il termine dell'una o dell'altra, oppure l'atto (per vizio di forma o di procedimento) dal quale essa disposizione promana.

## 6. — La rilevanza.

Consiste nel nesso di pregiudizialità — dipendenza tra giudizio *a quo* e giudizio di legittimità costituzionale

Infatti, caratteristica peculiare del giudizio in via incidentale è il rapporto di pregiudizialità che collega il processo di costituzionalità con il processo *a quo*: affinché una questione di legittimità costituzionale sia ammissibile, condizione imprescindibile è che essa sia «rilevante» ai fini della decisione del processo nel corso del quale la questione è stata sollevata,

In realtà, però, alquanto dibattuta in dottrina è la problematica che investe il requisito della «rilevanza», in particolare con riferimento al fatto se essa (rilevanza) vada intesa come mera applicabilità della legge impugnata nel giudizio principale, o se piuttosto, vada configurata alla stregua di influenza della decisione della Corte sulle sorti del giudizio *a quo*.

La questione, lungi dall'investire un profilo meramente teorico, comporta importanti conseguenze sul versante pratico concernenti la tutela del diritto obiettivo e la salvaguardia delle posizioni soggettive implicate nel giudizio di origine.

Prima di esaminare il caso di specie è opportuno fare alcune premesse sull'istituto della rilevanza.

Il requisito della rilevanza è esplicitamente previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953, che prevede l'obbligo per il giudice di sollevare la questione di costituzionalità «qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale».

La dottrina è concorde nel ritenere che tale disposizione non costituisca altro che una esplicitazione di quanto contenuto nell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, il quale prevede la possibilità di adire la Corte solo «nel corso del giudizio».

In altre parole, l'art. 23 menzionato, non farebbe che specificare «una realtà già insita nel sistema» essendo la rilevanza un requisito consustanziale alla logica stessa del giudizio incidentale.



Tuttavia, come evidenziato da Massimo Luciani, «dire che la rilevanza sta nel sistema già prima della l. n. 87, in quanto si ricollega naturaliter al principio dell'accesso incidentale, non significa allo stesso tempo dire cosa si intende per rilevanza» fra i tanti V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova 1984, 280; M. Luciani, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio incidentale*, Padova 1984, 101; L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova 1995, 721.

La prevalente dottrina intende la rilevanza quale pregiudizialità costituzionale, di modo che «la questione deve avere ad oggetto disposizioni e norme delle quali si abbia a fare applicazione in quel giudizio», rappresentando «il legame fra il caso e il giudizio di costituzionalità, indispensabile perché quest'ultimo possa iniziare».

Recentemente la Corte con l'ord. n. 17 del 1999 è ritornata sulla problematica, con una pronuncia di inammissibilità emessa a fronte del fatto che «la sollevata questione di legittimità costituzionale si presenta impropriamente come azione diretta contro una legge, dal momento che l'eventuale pronuncia di accoglimento di questa Corte verrebbe a concretare di per sé la tutela richiesta al rimettente e ad esaurirla, mentre il carattere di incidentalità presuppone necessariamente che il petitum del giudizio nel corso del quale viene sollevata la questione non coincida con la proposizione della questione stessa» (Sul punto vedasi F. Dello Sbarba, *L'inammissibile impugnazione della legge in mancanza di lite pregiudiziale*, in questa Rivista 1999, 1301 e ss.; L. Imarisio, *Lis fictae e principio di incidentalità: la dedotta incostituzionalità quale unico motivo del giudizio a quo*, in *Giur. it.* 2001, 589; Veziò, Crisafulli, op. cit., 248. In tal senso vedasi anche V. Onida, *Note su un dibattito in tema di rilevanza delle questioni di costituzionalità delle leggi*, in questa Rivista 1978, I, 1997 e ss.).

Secondo L. Carlassare (in *L'influenza della Corte costituzionale, come giudice delle leggi, sull'ordinamento italiano*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari* 2000, 85). «è qui la caratteristica del giudizio incidentale, la parte «mista» del nostro giudizio di costituzionalità, che non è un giudizio completamente astratto perché richiede un legame col caso, costituito appunto dalla rilevanza, senza il quale la Corte costituzionale non può iniziare il controllo; né un giudizio completamente accentrato perché il primo vaglio appartiene al giudice del caso».

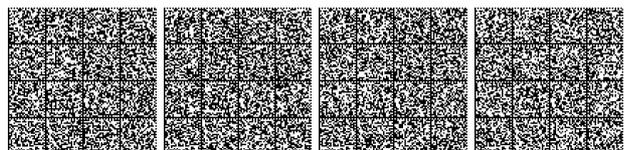
Vi è discordanza di opinioni, invece, in ordine al fatto se si tratti di una pregiudizialità necessaria o meramente eventuale, e, quindi, se tale requisito vada valutato dal giudice remittente a seguito di una scrupolosa indagine o dopo una delibazione sommaria (per evitare «strozzature» impedienti il sindacato di costituzionalità F. Modugno, *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del processo costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.* 1969, propone un'interpretazione ampia del requisito, da intendersi come «etera applicabilità» della legge; per una disamina delle varie posizioni, sia pure risalente al 1972, vedasi F. Pizzetti e G. Zagrebelsky, «Non manifesta infondatezza» e «rilevanza» nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Milano 1972, 105-107).

Inoltre non è pacifico se essa vada considerata come etera applicabilità (della norma, della cui conformità a Costituzione si dubita, nel processo principale) o invece come influenza (della decisione della Corte sul giudizio *a quo* [cfr. in argomento V. Crisafulli, op. cit., 287, sottolinea che «se, parlandosi di influenza sul giudizio, si volesse mettere l'accento sul risultato, o meglio sulla diversità di risultati che conseguirebbero alla risoluzione della quaestio legitimitatis... non è richiesto aversi influenza sul giudizio principale, l'esito ben potendo essere il medesimo, ma in applicazione di norme diverse da quelle che erano state denunciate e che la Corte avesse poi dichiarate costituzionalmente illegittime»; sed contra A. Ruggeri-A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 1998, 257, argomentando dal tenore letterale dell'art. 23 della l. n. 87 del 1953, sostengono che la tesi dell'influenza appare la più corretta, dovendosi intendere l'applicabilità come un qualcosa di distinto, come «condizione necessaria, ma non sufficiente della q.l.c.»).

Ad ogni buon conto, va ricordato che, comunque si atteggi il controllo del giudice *a quo*, esso «non comporta alcun pregiudizio per l'interesse delle parti».

Infatti, «è vero che l'apprezzamento negativo impedirà l'accesso alla Corte, ma evidentemente, se il giudice del caso nega in concreto la rilevanza, ciò significa che ritiene di non dover applicare la norma» (L. Carlassare, *I diritti davanti alla Corte costituzionale: ricorso individuale o rilettura dell'art. 27 l. 87/1953?*, in *Dir. soc.* 1997, 4, 441 e ss.).

Se il controllo sulla rilevanza dal parte del giudice del processo principale non desta inquietanti interrogativi in ordine all'effettività di tutela dei diritti in gioco e neppure del diritto obiettivo, dacché anch'essanon sembra possa correre particolari pericoli dal controllo sulla rilevanza effettuato dal giudice del processo principale, perché come nota V. Crisafulli, «una questione seria finirà sempre per trovare un giudice che ne riconosca la non manifesta infondatezza... e, quanto alla rilevanza, ci sarà sempre, tra i moltissimi giudizi che si celebrano quotidianamente in Italia, quello la cui definizione dipende sotto l'uno o sotto l'altro aspetto, dalla soluzione di una seria questione di costituzionalità» (conformi sia Gustavo. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 220; sia V. Angiolini, *La Corte senza il processo o il processo costituzionale senza processualisti*, in *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990, a cura di R. Romboli, Torino 1991, 29-30, il quale ricorda che «un sindacato pieno... della Corte era stato escluso, con intenzioni opposte, sia dai sostenitori del giudizio costituzionale «obiettivo» (nell'interesse pubblico o dell'ordinamento) e «politico», sia dai sostenitori del giudizio costituzionale «concreto» (riallacciato alla controversia pendente presso il giudice *a quo*) e destinato a tutelare situazioni subiettive: gli uni avevano escluso il sindacato della Corte sulla rilevanza proprio per sottolineare il distacco degli interessi tutelati nel giudizio costituzionale



da quelli del giudizio *a quo*, gli altri lo avevano escluso perché il giudice remittente, come giudice primo e finale delle situazioni subiettive delle parti, avrebbe dovuto conservare sulla rilevanza una signoria intangibile»), lo stesso non può dirsi così tranquillamente per la verifica che la Corte effettua su tale controllo, momento questo in cui le distinzioni precedentemente segnalate affiorano in tutta la loro importanza.

Da più parti è stata sottolineata la difficoltà ad ammettere la possibilità per la Corte di effettuare un controllo sulla rilevanza poiché «si verte su valutazioni già proprie del giudice *a quo*» in quanto «attengono ad un potere che appartiene all'essenza stessa della funzione giurisdizionale».

Dal canto suo, V. Crisafulli, nelle sue note «Lezioni» nota al riguardo che le obiezioni tendenti a negare anche questo tipo di verifica sono infondate.

Obiettare che il giudizio principale sia solo l'occasione del giudizio presso la Corte, non coglie nel segno poiché «il cordone ombelicale che lega i due processi non si rompe mai del tutto, la decisione che la Corte emetterà sul merito della questione rivolgendosi anche, ed anzi, in primo luogo, al processo principale».

D'altronde, come osserva l'autore, anche la tesi instaurante un parallelismo tra la «pregiudiziale costituzionale» e le altre pregiudiziali note alla prassi e alla legislazione processualistica non coglie nel segno quando sostiene che «il giudice investito dalla causa pregiudiziale non può né deve sindacare se la decisione di quest'ultima sia effettivamente rilevante per la decisione del processo a atto». Contro tale teoria Crisafulli obietta che, mentre nel caso delle pregiudiziali comuni sono certe l'autonomia ed estraneità della questione pregiudiziale... rispetto all'oggetto originariamente proprio del giudizio principale, ciò non vale certo per quel che riguarda la questione costituzionale, potendo essa essere considerata «piuttosto come inerente all'oggetto stesso del giudizio *a quo*, in quanto attiene alle norme di legge in questo applicabili».

Pertanto, conclude l'autore, «è logico... che, a differenza delle altre pregiudiziali, la Corte sia tenuta a verificare in limine se sussistono i presupposti e le condizioni richieste affinché possa giudicare nel merito della questione».

In argomento, P. Veronesi (A proposito della rilevanza: la Corte come giudice del modo di esercizio del potere, 1996, 478 e ss), L. Carlassare (op. ult. cit., 453) e Valerio Onida (in Relazione di sintesi, in Giudizio *a quo* e promovimento del processo costituzionale, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, il 13-14 novembre 1989, Milano 1990, 307), quasi all'unisono rilevano che nella verifica della Corte sulla rilevanza «l'esigenza di fondo sia quella di trovare un giusto equilibrio tra il mantenimento necessario del nesso di incidentalità (è stato ricordato infatti come la rilevanza non sia null'altro che la traduzione esplicita del nesso di incidentalità), e l'esigenza di lasciare al giudice *a quo*, per così dire, la disponibilità del proprio giudizio, cioè di lasciare così che sia il giudice *a quo* a decidere dell'impostazione del giudizio concreto: la Corte può esercitare un sindacato esterno sulla rilevanza, ma non può definire i termini del processo concreto».

Peraltro, già nel 1957, Vezio Crisafulli (in Sulla sindacabilità da parte della Corte costituzionale della «rilevanza» della questione di legittimità costituzionale, 1957, 608 e ss.), osservando che il giudizio sulla fondatezza o meno della questione spetta alla Corte, mentre il giudizio sulla rilevanza spetta al giudice *a quo*, sostiene che la prima possa sindacare solo l'attendibilità dell'accertamento compiuto dal giudice l'emittente e non direttamente l'accertamento in se stesso. Secondo l'autore, nel caso in cui il controllo effettuato da questo non sia attendibile, la Corte ricorrerà alla restituzione degli atti, mentre avverrà ad una dichiarazione di irrilevanza solo nel caso in cui questa sia assolutamente certa, manifesta e non implicante indagini nel merito della causa principale.

Senza dubbio consentito alla Corte è un controllo esterno, che «possiede tutti i connotati tipici di un sindacato sul modo in cui i remittenti hanno esercitato il potere, loro assegnato, d'identificare le norme applicabili al caso».

Infatti, se la rilevanza concerne il giudizio di provenienza, la sua valutazione non può non spettare al giudice remittente.

In tal senso milita L. Carlassare (in L'influenza della Corte..., cit., 85).

Ciò presupposto, si domanda l'autrice, «a chi infatti può competere il giudizio sulla rilevanza se non a chi, in concreto, deve fare applicazione della legge? La risposta sembrerebbe sicura: sta al giudice che deve risolvere il caso decidere quale norma applicare, non si può immaginare che una simile scelta sia attribuita ad altri; per Costituzione il giudice è soggetto solo alla legge, nessuno può entrare nel suo giudizio, dirgli ciò che deve fare o quale legge applicare» (cfr., in termini, anche F. Pizzetti e G. Zagrebelsky, op. cit., 146-147 e le numerose ordinanze d'inammissibilità della Corte costituzionale, tra cui, ex plurimis, la n. 305 del 1997; nonché le sentenze nn. 163 del 2000, 179 e 148 del 1999, 386 del 1996, 79 del 1994, n. 286 del 1997).



Sul piano teorico non sembrano esserci dubbi di sorta, talché è lo stesso giudice costituzionale a ripetere a più riprese che «la valutazione della rilevanza spetta innanzitutto al giudice *a quo*, salvo il controllo esterno della Corte costituzionale», per cui «la valutazione... effettuata dal giudice remittente si può disattendere solo quando risulti del tutto implausibile».

A partire, comunque, dalla fase dello smaltimento dell'arretrato, la Corte, non solo ha ristretto le maglie del proprio giudizio attraverso un irrigidimento delle coordinate logico-temporali entro le quali viene consentito al giudice *a quo* di sollevare la questione, ma ha attuato un controllo di una scrupolosità maniacale in ordine alla corretta formulazione dell'ordinanza di rimessione), con particolare riferimento all'esigenza di una motivazione esaustiva in ordine alla rilevanza della questione.

Ben vero, la dottrina ha individuato tre «stagioni» della rilevanza, in corrispondenza della diversa intensità del controllo espletato dalla Corte su tale requisito.

In particolare F. Sorrentino (in Considerazioni sul tema, in Giudizio..., cit., 239-241), sottolinea l'atteggiamento indulgente della Corte fino alla fine degli anni '50, periodo in cui la Corte tendeva a collocarsi più vicino al sistema giudiziario che a quello di governo, stringendo un rapporto più stretto con i giudici comuni. Egli nota che già nel corso degli anni '60 la Corte comincia ad operare un controllo più incisivo sulla rilevanza, controllo che tuttavia continua a mantenersi esterno, limitandosi la Corte a verificare semplicemente l'*iter* logico percorso dal giudice remittente.

L'autore evidenzia, invece, che nella giurisprudenza più recente (lo scritto risale a quando il problema dello smaltimento dell'arretrato era quanto mai fresco) il controllo sulla rilevanza operato dalla Corte diviene «un vero e proprio controllo interno, volto a verificare se il giudice remittente debba oppure no applicare o comunque far uso della disposizione impugnata».

La Corte diveniva sempre più costante nel dichiarare inammissibile la questione nel caso in cui la rilevanza non sia «attuale», in quanto la questione non inerisce a norma applicabile nel giudizio e nella fase in corso, non bastando che verta su norma già applicata in una fase anteriore (questione tardiva: ad es. ordd. nn. 59 del 1999 e 264 del 2002) o in una fase successiva (questione prematura: ad es. ord. n. 237 del 1999 e sent. n. 161 del 2000).

Un'altra ipotesi confermativa dell'indirizzo giurisdizionale sulle leggi suddetto, concerne la sussistenza di questioni preliminari e pregiudiziali nel giudizio principale.

Inizialmente la Corte ha ritenuto di esclusiva competenza del giudice *a quo* la determinazione dell'ordine logico delle eccezioni preliminari e pregiudiziali, compresa quella di costituzionalità (vedasi ad es. sent. n. 59 del 1957).

In contrario, di recente, la Corte ha ritenuto che il giudice remittente debba dar ragione nell'ordinanza di rimessione (ai fini della rilevanza) delle eccezioni preliminari e pregiudiziali sollevate o rilevabili con evidenza, occorrendo la giustificazione della precedenza accordata alla questione di costituzionalità rispetto alle altre questioni nell'ordine logico preordinate o pariorinate (*cf.* *ex multis* le ordinanze nn. 103 del 1995 e 15 del 1998).

Tale fenomeno è di tutta evidenza in riferimento all'inammissibilità costantemente pronunciata dalla Corte di fronte a questioni contraddittorie (ad es. ordd. nn. 56 del 1991 e 164 del 1994), ambigue (ad es. sent. n. 344 del 1994 e ord. n. 449 del 1994) e alternative, ancipiti, ipotetiche o eventuali (ad es. ordd. nn. 414 del 1997, 94 del 1998 e 366 del 2002): epifenomeno dell'irrigidimento di cui si è detto sono le decisioni di inammissibilità per motivazione apodittica sulla rilevanza (ad es. ordd. nn. 219 e 279 del 2000).

Tal orientamento potrebbe considerarsi ammissibile solo nel caso in cui non emerga in alcun modo il riscontro della rilevanza dal contesto dell'ordinanza o dagli atti di causa.

A tal proposito L. Carlassare (in «La tecnica e il rito»: ovvero il formalismo nel controllo sulla rilevanza, 1979, 757 e ss.), sottolinea le conseguenze derivanti dall'intendere il controllo sulla rilevanza alla stregua di «un'esigenza meramente formalistica», il che comporta il «rischio del *summum ius, summa iniuria*».

L'atteggiamento assunto dalla Corte è dei più intransigenti, basti pensare che il giudice costituzionale esige a pena d'inammissibilità non solo una dettagliata descrizione della fattispecie all'esame del remittente, ma anche una motivazione autosufficiente che non sia in alcun modo ricavata per relatione (*cf.* le pronunce nn. 470 del 1998 e 251 del 1999 e le ordinanze nn. 139 del 2000 e 492 del 2002).

L. Carlassare (in Le questioni inammissibili e la loro riproposizione, in questa Rivista 1985, 751), sottolinea che l'esigenza della «chiara e generale conoscenza» con la quale la Corte giustifica l'inammissibilità delle questioni motivate per relationem, non è sostenibile nei confronti della rilevanza, che si configura come un «requisito..., strettamente inerente giudizio *a quo* le cui vicende ben difficilmente possono interessare generalità degli operatori giuridici».

F. Cerrone (in Obiettivizzazione della questione di costituzionalità, rilevanza puntuale e rilevanza diffusa in un recente orientamento della giurisprudenza costituzionale, In Giur. cost. 1983, 2419 e ss.) invece avvalta tale orientamento in virtù della «funzione di pubblicità, posta a tutela di un interesse generale ad una chiara conoscenza delle questioni di legittimità costituzionale, che non può ritenersi soddisfatto da un mero riferimento estraneo all'ordinanza medesima».



Tuttavia quest'ultima osservazione, ad avviso del giudicante, non coglie nel segno, giacché come nota la stessa L. Carlassare (in *Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 302), bisogna fare una distinzione, perché se le ordinanze motivate per *relationem* «rinviando ad atti interni, non conoscibili dai terzi interessati lettori della *Gazzetta Ufficiale*, il fatto che la Corte le respinga, invocando l'esigenza della generale conoscenza collegata alla pubblicità prescritta, si può comprendere», però, constatando le pagine intere di *G.U.* occupate da istanze identiche, «quando il rinvio è ad altre ordinanze di altri giudici o dello stesso giudice remittente su cui quest'ultimo modella la propria, si tratta di puro formalismo».

Contro l'orientamento della Corte si schiera anche G. Zagreblesky (in, *La giustizia costituzionale*, cit., 216, il quale osserva che dietro l'inammissibilità pronunciata per l'esigenza di pubblicità suddetta si cela in realtà un equivoco di fondo, creandosi «confusione fra la cosa (la rilevanza) e la sua motivazione-esposizione» e dimenticando invece che la stessa giurisprudenza costituzionale «afferma con rigore la necessità di una motivazione propria, di ciascun giudice sui caratteri specifici che la rilevanza assume nel loro giudizio, senza rinvio a valutazioni altrui, nate in diversi contesti processuali».

È pur vero che da tale orientamento giurisprudenziale non può dedursi di per sé un'ingerenza della Corte nell'ambito riservato al giudice, ciononostante il rischio che il controllo della Corte non si mantenga più su un piano esterno, ma debordi in un sindacato interno è tutt'altro che un'astratta possibilità, infatti, per dirla con le parole di Zagrebelsky, se «secondo la giurisprudenza della Corte la motivazione - perché possa dirsi esistente - deve essere sufficiente, non contraddittoria, non incongrua rispetto alla fattispecie oggetto del giudizio e (se) su tali aspetti la Corte si riserva il sindacato... è chiaro che a questo punto può aprirsi la via per un controllo sostanziale delle valutazioni compiute dal giudice *a quo*».

Occorre, dunque, indagare se una tale sovrapposizione di ruoli si sia effettivamente verificata, non fermandosi a quanto affermato dalla Corte nella motivazione delle proprie sentenze, o a quanto risulta dalle conferenze annuali del Presidente della Consulta, perché, per le ragioni addotte, «contrariamente alle intenzioni o alle proclamazioni, l'eventualità di una sovrapposizione della Corte al giudice, in ordine alla rilevanza, è all'ordine del giorno».

Se è possibile parlare di un controllo esterno nel caso di «errore evidente, che appare prima facie incontrovertibilmente» (sostenendo che essa sussiste nei casi di irrilevanza talmente palese da apparire *ictu oculi*, quando essa «risulta da dati obiettivi che non implicano una scelta di valore»), come nel caso in cui il giudice remittente abbia già fatto applicazione della norma censurata, altrettanto non può dirsi, come correttamente rilevato dal Veronesi, nel caso in cui la Corte ridefinisca i profili di fatto e il diritto su cui viene impernata la causa nel giudizio principale, i quali invece dovrebbero giungere al suo controllo come dato immodificabile.

Epifenomeni di una tale ingerenza della Corte nei compiti riservati ai giudici a quibus, dove si riscontra in modo evidente lo straripamento dagli argini che delimitano la sua funzione, sono riscontrabili all'interno del fenomeno comunemente chiamato della *aberratio ictus*, nel recente orientamento della Corte riguardante la sindacabilità di norma abrogata e dello *jus superveniens*, per finire con la variante apportata in tema di controllo sulla rilevanza, risalente al 1990, e cioè la c.d. irrilevanza sopravvenuta.

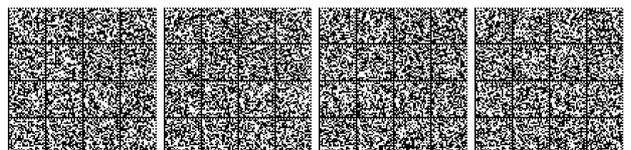
Trattasi, com'è evidente, della cosiddetta «*aberratio ictus*».

Tale espressione, usata per indicare l'impugnazione di una disposizione diversa da quella, applicabile nel processo principale, a cui la censura proposta risulta effettivamente riferibile, viene utilizzata per la prima volta dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 39 e 304 del 1986, ma ricorreva già da qualche tempo in dottrina

In particolare tale espressione era stata utilizzata di C. Mezzanotte (in *Inammissibilità e infondatezza per ragioni formali*, in *Giur. cost.* 1977), il quale ha distinto la diversa ottica retrostante al differente atteggiamento della Corte, talvolta pronunciante l'infondatezza altre volte l'inammissibilità (negli ultimi anni sempre quest'ultima), di fronte ad ipotesi di *aberratio ictus*, esprime nel primo caso la configurazione di un giudizio di costituzionalità come radicalmente autonomo rispetto al giudizio principale mentre nel secondo la configurazione opposta, ossia il giudizio di costituzionalità come «incidente» del giudizio *a quo*; la recente dottrina ritiene superata tale contrapposizione, rinvenendo nell'ipotesi in parola un vizio dell'oggetto della questione di costituzionalità.

La prima ipotesi, della c.d. *aberratio ictus*, si ha nel caso in cui la censura del giudice atto avrebbe dovuto riguardare un'altra norma, ma la Corte «invece di limitarsi a rilevare un generico difetto di rilevanza, per non essere quella sollevata dal giudice la norma applicabile al caso, ... indica al giudice anche l'altra norma che, a suo avviso, si sarebbe dovuta censurare».

Se osserviamo i casi di *aberratio*, spesso la Corte non rileva affatto un errore materiale del giudice remittente, ma «compie una vera e propria operazione interpretativa», che, partendo dall'ordinanza di rimessione (e dal contesto in cui questa si inserisce), individua la norma da applicare alla fattispecie, «completamente estranea al ragionamento del giudice» remittente.



Con questo comportamento la Corte riconfigura la stessa questione che le viene proposta dal giudice remittente, ridefinendo autonomamente l'oggetto stesso del suo sindacato.

L. Casseti (in *L'aberratio ictus* del giudice *a quo* nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Giur. cost.* 1990, 1387, osserva che il tipo di errore in cui può incappare il giudice remittente può essere «materiale» o «interpretativo» e asserisce che «fra le righe dell'aberratio è infatti consentito leggere qualcosa di più della rilevazione del mero errore materiale e qualcosa di diverso dalla censura dell'errore interpretativo: il *quid pluris* è rappresentato... dalla indicazione della disposizione o del sistema normativo cui il giudice *a quo* deve riferirsi ai fini della definizione del giudizio pendente».

Questo orientamento, come notano Marilisa D'amico e Paolo Veronesi, è un chiaro indice di come il controllo esercitato dalla Corte non possa dirsi esterno rispetto a quello operato del giudice *a quo*, venendosi a configurare non come un controllo sull'*iter* logico percorso dal remittente, poiché «la Corte costruisce i parametri per un proprio, autonomo, giudizio sulla rilevanza, che non coincide affatto con un riesame dell'attività deliberativa compiuta dal giudice».

Tali osservazioni non vanno limitate all'ipotesi di aberratio.

Esse valgono anche in ipotesi d'abrogazione delle norme oggetto di censura e di valutazione diretta dello *jus superveniens*.

Leopoldo Elia (in *Giur. cost.* 1999, 687) evidenzia cambiamento al riguardo incorso nella giurisprudenza più recente.

L'illustra autore osserva che, mentre in un primo momento anche su tale profilo la Corte si limitava (come su ogni altro aspetto legato alla rilevanza) ad esigere una congrua motivazione, non contraddittoria sul punto (n. 117 del 1964), oggi la Consulta pretende che le venga fornita una puntigliosa motivazione da parte del giudice remittente in riferimento alla fattispecie concreta. Sebbene questa «per il principio della successione delle leggi nel tempo, è disciplinata dalla norma impugnata vigente all'epoca in cui si è realizzato il fatto» (vedasi la nota redaz. alla sentenza. n. 81 del 1998, a cura di A. Celotto) ciò non viene considerato dalla Corte sufficiente ai fini della motivazione sulla rilevanza.

I propositi, è necessario che la perdurante applicabilità della normativa alla fattispecie concreta venga sostenuta «oltre che da un accurato esame di tutti gli elementi della fatti specie atti a collocarli temporalmente nella sua sfera di vigenza, da una descrizione dell'*iter* logico argomentativo in base al quale egli ha ritenuto di individuare in quei determinati confini l'ambito temporale di efficacia della norma impugnata» (*cf.* le ordinanze nn. 419, 468 del 1997; 79, 343 del 1998).

Non è da escludere che la Corte esiga un tal corredo argomentativo per poter essere lei stessa messa in grado di valutare direttamente se la nuova normativa incida temporalmente sul caso in esame, confermando la tendenza osservata ad esercitare sul piano concreto il proprio controllo sulla rilevanza non dall'esterno, ma, per dirla con le parole di Elia, «in forme più penetranti, spesso vicine ad un vero e proprio controllo interno in cui Corte si sostituisce al giudice *a quo* affermando o negando la rilevanza prescindere da vizi della motivazione».

In ogni evenienza, il rischio di una sovrapposizione del controllo della Corte a quello del giudice *a quo*, è stato rinvenuto oltre che nell'orientamento della Corte particolarmente rigoroso ed esigente nel pretendere una dettagliata dimostrazione della rilevanza nel caso in cui le norme oggetto di censura siano abrogate o comunque modificate, anche nell'ipotesi in cui, in caso d'*jus superveniens*, la Corte, invece di provvedere, come solita fare, alla restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché fornisca una motivazione adeguata in relazione alla modificazione sopraggiunta (essendo suo il compito di valuta la persistente rilevanza della questione), giudica direttamente sulla rilevanza della questione.

Un'altra ipotesi da cui traspare in modo nitido l'evoluzione in tema di controllo sulla rilevanza di cui si è detto, consiste nel fenomeno, che è stato denominato dell'irrelevanza sopravvenuta».

Tale figura si riscontra nel caso in cui «la rilevanza di una determinata questione di costituzionalità, che sussiste al momento dell'emanazione della ordinanza di rinvio, venga meno successivamente, a seguito del verificarsi di fatti nuovi (ad es. morte dell'imputato, transazione della causa, ecc.)».

In questo contesto, va rilevato che, di recente, la Corte sembra essere ritornata sui suoi passi quando afferma che «l'estinzione del giudizio a qua non è di per se sufficiente a determinare la sopravvenuta inammissibilità della prospettata questione di costituzionalità poiché, secondo l'orientamento giurisprudenziale di questa Corte, in armonia con l'art. 22 delle «Norme integrative» del 16 marzo 1956, il requisito della rilevanza riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato, e non anche il periodo successivo alla rimessione della questione alla Corte costituzionale» di tal che non si può fare a meno di constatare come le decisioni richiamate, in tale ordinanza, per suffragare quello che è a detta della stessa Corte il proprio costante orientamento, non tengano conto della giurisprudenza costituzionale degli anni '90.



Va detto, inoltre, che sovente non si procede all'esame del merito della questione, ma si dichiara la manifesta l'inammissibilità della questione dovuta al fatto che l'ordinanza di rimessione presenta delle carenze in ordine ai passaggi logici «necessari per ritenere la pregiudizialità della questione».

Come si vede l'apertura della Corte è più apparente che reale, dal momento che, sebbene inammissibilità sia pronunciata di fronte ad un vizio dell'ordinanza di rimessione da parte del giudice *a quo*, e a dire la verità superabile dalla stessa Corte con un po' di buona volontà, la questione non potrà più essere sollevata dallo stesso giudice nello stesso grado di giudizio, dal momento che per l'appunto vi è stata l'estinzione del giudizio *a quo*.

Da tale orientamento, che fino ad oggi è ancora (fortunatamente) sporadico, sembra dedursi una riformulazione da parte della Corte del concetto stesso di rilevanza, da intendersi come «concreta incidenza della pronuncia costituzionale sulla soluzione del giudizio principale».

È curioso notare che le dispute dottrinali, di cui si è detto, sul significato di rilevanza come «mera applicabilità» o come «influenza decisiva» sull'esito del giudizio, fossero riferite al controllo del giudice *a quo* e non a quello della Corte!

Secondo alcuni, fra i quali Roberto Romboli, in una situazione del genere ci si trova di fronte ad «processo costituzionale rigidamente dipendente dal giudizio principale, in quanto teso a tutelare gli stessi interessi presenti in quest'ultimo, visti nella loro specificità».

Un processo costituzionale quindi massimamente concreto ed attento agli interessi del giudizio *a quo*.

Sfatto orientamento della Corte costituzionale (in particolare le decisioni di inammissibilità per irrilevanza sopravvenuta) è stato da più parti criticato, dato che una configurazione tanto concreta del giudizio costituzionale rischia di precludere la tutela dell'«integrità costituzionale dell'ordinamento» oggettivo.

Tuttavia, un così penetrante controllo della Corte in ordine ai presupposti del caso concreto, determina dei seri rischi anche per la tutela delle posizioni soggettive implicate nel giudizio principale, in quanto comporta la trasformazione del giudice costituzionale in un vero e proprio giudice di secondo grado che opera un sindacato di carattere interno sulla rilevanza, a tal punto che «si può riscontrare come il profilo della rilevanza possa ... confondersi con il merito stesso della questione».

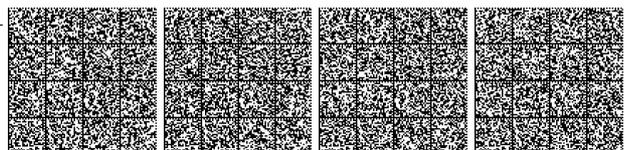
Il pericolo dietro l'angolo è che il *thema decidendum* venga delineato attraverso un dialogo che non vede più come interlocutori le parti e il giudice, ma quest'ultimo e la Corte costituzionale, dialogo che spesso si arresta di fronte alle decisioni di inammissibilità pronunciate da quest'ultima. Come nota Lorenza Carlassare, «non spetta al giudice costituzionale entrare nel merito del processo sospeso indicando quali norme deve, o non deve applicare» proprio perché «altrimenti il pregiudizio delle parti può essere definitivo... se il giudice remittente, di fronte ad una decisione di inammissibilità, non ripropone la questione in modo corretto».

Un sindacato della Corte così penetrante da sfociare il più delle volte in decisioni di inammissibilità in realtà implica una minor tutela dell'integrità dell'ordinamento e rischia di arrecare pregiudizi definitivi alle parti in quanto contraddice alla *ratio* della l. cost. n. 1 del 1948 e quindi alla logica stessa del giudizio incidentale.

A tal proposito la dottrina è tuttora divisa sull'interpretazione dell'ordinanza n. 109 del 2001, in cui la Corte premettendo che, come risulta dall'ordinanza di rimessione, «i giudici ricusati hanno presentato dichiarazione di astensione, accolta dal Presidente del Tribunale; che a norma dell'art. 39 c.p.p. la dichiarazione di ricusazione, che ha dato luogo alla procedura nell'ambito della quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, si considera come non proposta quando il giudice, anche successivamente ad essa, dichiara di astenersi e l'astensione è accolta; che l'astensione dei giudici ricusati, intervenuta successivamente alla ordinanza di rimessione, appare quindi suscettibile di incidere sul rapporto processuale instauratosi innanzi al giudice della ricusazione e sulla perdurante rilevanza della presente questione di legittimità costituzionale (v. ordd. nn. 448 del 1994, 65 del 1991, 250 del 1990)», ha concluso «che non è di ostacolo a questa conclusione la disciplina dettata dall'art. 22 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che si riferisce ai diversi casi della sospensione, interruzione ed estinzione del giudizio *a quo*».

Secondo R. Romboli (in Aggiornamenti in tema di processo costituzionale, Torino 2002, 63), «pare proprio che la Corte sia incorsa in una sorta di infortunio, dal momento che l'art. 22 N.I. stabilisce l'irrelevanza per il processo costituzionale di «qualsiasi causa» incidente sulla vita del giudizio *a quo* e non, come sembra ritenere la Corte, dei soli casi che conducono alla sospensione, interruzione ed estinzione del giudizio *a quo*, il quale ultimo riferimento infatti è chiaramente riferito al processo costituzionale e non a quello che si svolge davanti al giudice comune».

In senso analogo si è espresso M. Dal Canto (in La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale, in E. Malfatti-R. Romboli-E. Rossi [a cura di], Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione. Verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso, Torino 2002, 147 e ss.; sul punto vedasi anche S. Pajno, La Corte torna nuovamente sul tema dell'irrelevanza sopravvenuta, in Giur. it. 2001, 6 e ss.).



Infatti, se, come ha osservato Vezio Crisafulli, «l'autonomia del processo costituzionale... deve comunque essere riferita al processo costituzionale dopo che sia stato validamente instaurato, mentre la rilevanza attiene al momento di instaurazione di esso, condizionandone il valido proseguimento», il cordone ombelicale che lega i due giudizi sarà reciso, nel momento in cui la questione supera positivamente il vaglio di ammissibilità compiuto dalla Corte, che in sostanza deve controllare se la questione, oggettivamente configurata nell'ordinanza di remissione, possa condurre una vita autonoma.

P. Veronesi (op. ult. cit., 499), parla efficacemente di «giudizio di appello anticipato».

M. D'Amico (op. cit., 2154), osserva, altresì, che nel suo controllo la Corte «parte innanzitutto, da un esame dell'ordinanza di rimessione, intesa quasi come domanda del giudizio costituzionale», cosicché «il problema centrale non sta più dalla parte dei giudici, ma del modo in cui la Corte intende risolvere il caso oggetto del suo giudizio», per cui «se il caso entra a far parte del giudizio costituzionale, quest'ultimo deve necessariamente trasformarsi, avvicinandosi sempre più ad un vero giudizio»

Sul fatto che «la rilevanza entra a formare il c.d. *petitum*», ossia ciò che è chiesto alla Corte e sul quale essa deve svolgere il proprio, autonomo, sindacato, concordano O. Berti, Considerazioni sul tema, in *Giudizio a quo...*, cit., 100, che rileva come «la rilevanza medesima finisce con il corrispondere, sia pure in termini obiettivi, alla formazione del contenuto della domanda da sottoporre al giudice costituzionale»; nonché L. Pesole, Sull'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale, in *Giur. cast.* 1992, 1592, che deduce come «qualsiasi vizio relativo alla formazione del contenuto di tale domanda sia logicamente riconducibile ad un problema di rilevanza». Lla Corte, compie la sua verifica sulla presenza della rilevanza non in via «successiva al concreto esercizio del potere attribuito ai giudici... (ma in *via*) preventiva sugli effetti che una sua eventuale pronuncia potrà generare».

La Corte, cioè, ipotizza il passaggio della questione al vaglio di ammissibilità e la sua eventuale soluzione in sede costituzionale, per poi, dopo avere valutato i possibili effetti della sua eventuale pronuncia nel merito, dichiararne l'inammissibilità, cosicché la questione ha assunto vita autonoma solo nel pensiero della Corte: ma così la decisione processuale rischia di tramutarsi in un vero e proprio «aborto costituzionale».

Infatti, in tali ipotesi, non è il giudizio di costituzionalità a propendere verso un sempre maggiore tasso di concretezza, ma è il controllo della Corte a rivelarsi proteso in tal senso.

Un controllo del genere, infatti, «proprio in nome della concretezza del giudizio costituzionale, della sua aderenza al caso, e quindi di un più stretto legame col giudizio *a quo*, in definitiva finisce per recidere ogni legame con quest'ultimo creando una barriera fra i due giudizi».

A questo punto si pongono tre problemi, in ordine:

- a) alla possibilità di risollevarla la medesima questione nello stesso giudizio da parte dello stesso giudice;
- b) alla perduranza della rilevanza in caso di cessazione della materia del contendere ai fini della soccombenza virtuale;
- c) alla necessità per il giudice di decidere con sentenza la domanda dell'opponente per rendere attuale la rilevanza della questione.

Va subito messo in evidenza che le prime due questioni non fanno sorgere particolari dubbi.

Infatti, quanto alla riproposizione della questione a seguito di una pronuncia di inammissibilità da parte del medesimo giudice nel corso dello stesso giudizio, la Corte dalla metà degli anni '80, è costante nel ritenere che «con riguardo, poi, ai giudizi nell'ambito dei quali la questione era già stata sollevata, è solo da aggiungere che l'art. 24, comma 2, della l. 11 marzo 1953, n. 87, preclude allo stesso giudice di adire nuovamente la Corte soltanto nel caso di una pronuncia di «natura decisoria» (sentt. nn. 433 del 1995 e 451 del 1989) e non quando sia stata emessa una pronuncia che dichiara manifestamente inammissibile la questione, per ragioni puramente processuali» (sentt. n. 189 del 2001).

Del parii nel caso di vizi emendabili dell'ordinanza di remissione, la Corte ha mostrato, adeguandosi a quanto avanzato in dottrina da Lorenza Carlassare, di non attribuire «alcun rilievo alla circostanza» che si tratti di questione già sollevata nel medesimo giudizio e dichiarata in precedenza inammissibile.

Per quanto riguarda la perduranza della rilevanza della questione, in caso di cessazione della materia del contendere, essa si ricava dalla univoca giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione per cui «venuta meno la materia del contendere, ma persistendo tra le parti contrasto in ordine all'onere delle spese processuali, il giudice del merito deve decidere secondo il principio della soccombenza virtuale, previi gli accertamenti necessari» (Cass., 11 gennaio 1990, n. 46, in *Giust. civ.* 1990, I, 947; conf *ex multis* Cass., 28 marzo 2001, n. 4442).

Il vero nodo da sciogliere riguarda la terza questione.



Può la Corte imporre al giudice di pronunciare una sentenza parziale, rompendo il principio dell'unità del giudicato, sancito dall'art. 277 c.p.c., per cui il giudice «nel deliberare sul merito deve decidere tutte le domande proposte e le relative eccezioni, definendo il giudizio»?

In ordine a tale problematica va innanzitutto ricordato che il codice ha esplicitamente previsto delle eccezioni al suddetto principio, nel comma 2 dell'art. 277 c.p.c., nell'art. 278 c.p.c. e nell'art. 279 c.p.c.

Va subito sottolineato che nella fattispecie non ricorrono sicuramente i presupposti dell'art. 277, comma 2, c.p.c. idonei a giustificare un frazionamento della decisione.

Infatti, è pacifico che non occorresse nel caso di specie alcuna ulteriore istruzione in ordine alla domanda riconvenzionale, dal momento che il giudice ha sollevato la questione quando le parti avevano già precisato le conclusioni.

Neppure può ritenersi che la sollecita decisione dell'opposizione fosse di interesse apprezzabile per una delle parti.

Quali conseguenze può determinare allora la rottura del principio dell'unità del giudicato, in ipotesi non previste dal codice?

Prima di rispondere è opportuno segnalare che, a seguito della riforma del 1950, la possibilità di decidere singole questioni è stata mantenuta, ma è scomparsa la categoria delle sentenze parziali, la quale ha ceduto il passo alla distinzione fra sentenze definitive e non definitive, distinzione di difficile coordinamento con il principio di cui all'art. 277 c.p.c..

Senza entrare nei tortuosi meandri dell'art. 279 c.p.c., che ha visto divisa la stessa Corte di Cassazione nell'individuare i criteri di distinzione fra sentenze definitive e non definitive, in questa sede va rilevato che seguendo l'indirizzo c.d. «sostanzialistico» - in considerazione del fatto che la sentenza sull'opposizione di terzo emessa dal Tribunale di Venezia ha esaurito l'intero rapporto processuale relativamente alla domanda stessa - la stessa decisione del Tribunale di Venezia (a dispetto del nomen juris adottato dallo stesso giudice) appartarrebbe alla categoria delle sentenze definitive.

Che la rottura del principio dell'unità del giudicato possa far ritenere la sentenza definitiva emessa sull'opposizione di terzo una sentenza definitiva dell'intero giudizio per mancanza dei presupposti che (ai sensi dell'art. 277, comma 2, c.p.c.) permettono il frazionamento del giudicato?

In questo caso la Corte, pretendendo una motivazione sulla rilevanza tale da dimostrare la possibile concreta incidenza della questione sul giudizio principale, avrebbe spinto il giudice a decidere in via definitiva l'intero giudizio con la conseguenza, paradossale, che la questione risolta dallo stesso con ord. 12 settembre 2002, sarebbe questa volta sicuramente davvero irrilevante (essendo il giudizio definito).

Va immediatamente sottolineato, però, che una tale soluzione si rivela una forzatura di un principio, quello dell'unità del giudicato, la cui stessa permanenza nel codice a seguito della novella del 1950 è stata da più parti messa in dubbio.

In ogni caso, quand'anche si ritenesse tuttora vigente tale principio, esso assumerebbe una natura meramente programmatica, insuscettibile di determinare le conseguenze drastiche di cui si è detto, come testimonia anche la giurisprudenza citata in ordine all'insindacabilità in Cassazione dell'uso legittimo del giudice di frazionare la sua decisione: il nesso di incidentalità può ritenersi salvo.

L'analisi di un caso di specie, tuttavia, non può dirsi meramente oziosa, perché, come metterò in luce nel prossimo paragrafo, è idonea ad evidenziare il paradosso che una nozione di rilevanza come «influenza» (sul giudizio principale) può comportare.

Le fattispecie analizzate mettono, però, in luce un aspetto nascosto, ma consustanziale ad un controllo della Corte sulla rilevanza come «influenza».

Portando alle estreme conseguenze tale impostazione, ogni questione sollevata dal remittente difetterebbe sempre del requisito della rilevanza.

Se la Corte, infatti, pretendesse che la questione non sia prematura, ma «attuale», e non sia sollevata in via ipotetica ed eventuale, a tal punto da dichiarare l'inammissibilità di quelle «ordinanze di rimessione (che) non esplicitano, invero, alcun elemento di valutazione circa l'incidenza in concreto delle stesse (disposizioni impugnate) sulla decisione che il giudice a qua è tenuto ad assumere nei procedimenti innanzi a sé pendenti», il nesso di incidentalità rischia di venir meno.

In altre parole, se la Corte imporrebbe che il giudice remittente avesse risolto ogni altra questione pregiudiziale e preliminare, imponendogli nella sostanza di sollevare la questione al termine del processo in modo da permettere al giudice costituzionale stesso di verificare il differente esito del giudizio principale a seconda dell'accoglimento o meno della questione sollevata, allora sorgono seri dubbi sul fatto che la disposizione impugnata sia ancora applicabile nel giudizio *a quo*.

Il giudice remittente, infatti, sarebbe chiamato ad emettere, sia pure nella forma di ordinanza (di rimessione), un provvedimento nella sostanza di carattere decisivo.



A tal proposito va ricordato che, quanto meno in ambito civile, la giurisprudenza e gran parte della dottrina, sono concordi nel ritenere che «la natura di un provvedimento giurisdizionale, anche ai fini dell'impugnabilità, deve essere desunta non dalla forma né dalla qualificazione attribuita dal giudice che lo ha emesso, bensì dal suo intrinseco contenuto in relazione alle particolari disposizioni che regolano la materia».

Come evidenziato dalla Cassazione con la sent. 30 dicembre 1994, n. 11358, «la natura di un provvedimento giudiziale deve essere desunta non dalla forma in cui il provvedimento è stato emanato o dalla qualificazione che gli è stata attribuita dal giudice che lo ha emesso, ma dal suo effettivo contenuto in relazione alle particolari disposizioni che regolano la materia che ne forma oggetto, per cui anche una ordinanza (del giudice dotato di poteri decisori) può assumere la natura di sentenza impugnabile se risolve, con efficacia di giudicato, questioni attinenti ai presupposti, alle condizioni o al merito della controversia».

Pertanto, se la Corte volendo sindacare il controllo sulla reale incidenza della disposizione impugnata sul giudizio principale pretenda che il giudice remittente esprima il proprio convincimento per il caso in cui la questione non venisse accolta, ecco che allora anche la rilevanza verrebbe irrimediabilmente meno, in quanto la stessa disposizione impugnata non sarebbe più applicabile in un giudizio già concluso.

Da quanto suesposto si evince, dunque, che gli effetti paradossali di denegata tutela del diritto obiettivo e delle posizioni soggettive implicate nel giudizio principale sono frutto di un concetto di rilevanza inteso come influenza della decisione della Corte sulle sorti del giudizio principale; viceversa, qualora s'intenda la rilevanza come mera applicabilità della legge impugnata nel giudizio *a quo*, le conseguenze predette vengono scongiurate.

Inoltre, inteso in tal modo il requisito della rilevanza, viene salvaguardato anche il delicato equilibrio fra i giudici remittenti e la Corte, senza che la stessa si arroghi compiti riservati ai primi, ai quali soltanto spetta valutare l'applicabilità di una determinata norma nel giudizio principale.

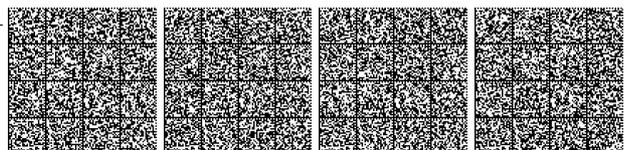
Sul punto, si riscontrano varie decisioni nelle quali l'esame di merito è stato precluso dal difetto di rilevanza, ora derivante dalla «estraneità delle norme denunciate all'area decisionale del giudice rimettente» (così, espressamente, l'ordinanza n. 447), ora dal momento nel quale la questione era stata concretamente sollevata.

Nel primo senso, possono menzionarsi le fattispecie nelle quali la Corte ha constatato che il giudice *a quo* non avrebbe in alcun caso avuto modo di applicare la disposizione denunciata (ordinanze numeri 81, 148, 340, 341, 382, 434 e 436), donde la non incidenza della questione sull'esito del giudizio (sentenza n. 266 ed ordinanze numeri 153, 213, 292, 296, 429, nonché, scil., la precitata ordinanza n. 447). A questa categoria possono associarsi le declaratorie di irrilevanza motivate dalla erronea individuazione delle norme da censurare (in tal senso, ordinanza n. 376) e quelle derivanti dalla decadenza con effetti retroattivi della disposizione censurata (come nel caso di un decreto legge non convertito: ordinanza n. 443).

Devesi peraltro evidenziare che, in linea generale, l'abrogazione o la modifica della disposizione, operando *ex tunc*, non esclude di per sé la rilevanza della questione, restando applicabile — in virtù della successione delle leggi nel tempo — la disposizione abrogata o modificata al processo *a quo* (così le sentenze numeri 283 e 466).

In relazione al momento nel quale la questione di legittimità è stata sollevata, la Corte ha ribadito l'inammissibilità delle questioni c.d. «premature», quelle cioè, in cui «la rilevanza [...] appare meramente futura ed ipotetica», in quanto il giudice rimettente non è ancora nelle condizioni di fare applicazione della disposizione denunciata (ordinanza n. 375). Ad esiti analoghi si giunge con riferimento alle questioni «tardive», vale a dire promosse quando le disposizioni denunciate sono già state oggetto di applicazione (ordinanze numeri 55, 57, 208, 363, 370 e 377) ovvero quando la loro applicazione non è più possibile («ordinanze numeri 90, 97 e 443), perché il potere decisorio del giudice *a quo* si è ormai esaurito: è stato in proposito sottolineato che «la rilevanza di una questione di costituzionalità non può essere fatta comunque discendere dalla mera per il giudice rimettente, di sollevare la questione stessa in una fase anteriore; essendo necessaria, al contrario, una oggettiva incidenza del quesito sulle decisioni che detto giudice è ancora chiamato a prendere» (così, l'ordinanza n. 363).

Nell'operare il controllo circa la rilevanza della questione sottoposta, la Corte costituzionale si attiene, in linea generale, alle prospettazioni del giudice rimettente. Così, ad esempio, di fronte ad una eccezione argomentata sulla base di un asserito difetto di legittimazione attiva del ricorrente nel giudizio *a quo*, la Corte ha sottolineato che la valutazione di tale profilo «è esclusivamente riservata al giudice» (ordinanza n. 181). Questa impostazione non impedisce alla Corte di svolgere un vaglio relativo ad un eventuale difetto di giurisdizione o di competenza che infici in modo palese il giudizio principale: nel corso del 2005, la constatata carenza di giurisdizione del giudice rimettente ha precluso in tre occasioni l'esame del merito della questione (sentenza n. 345 ed ordinanza numeri 9 e 196; nella sentenza n. 144, invece, è stato evidenziato che, «pur in presenza di orientamenti difformi [...], l'argomentazione svolta dal rimettente in ordine alla sussistenza della giurisdizione [...] non appar[iva] implausibile»); analogamente, nell'ordinanza n. 82, a suffragio della dichiarazione di manifesta inammissibilità, si è precisato che «il difetto di competenza del giudice rimettente, ove sia manifesto, come tale rilevabile *ictu oculi*, comporta l'inammissibilità della questione sollevata per irrilevanza».



Un ultimo aspetto da menzionare è la conferma dell'«autonomia» che è propria della questione pregiudiziale di costituzionalità rispetto alle sorti del processo nell'allibito della quale è stata promossa: onde disattendere una eccezione di inammissibilità per irrilevanza sopravvenuta, nella sentenza n. 244 si è chiarito, in conformità ad una giurisprudenza consolidata, che «il giudizio di legittimità costituzionale [...] una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato, come previsto dall'art. 22 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale».

Orbene, nel caso di specie, alla luce delle considerazioni prefate, non v'è dubbio che sussista evidente rilevanza della pregiudiziale risoluzione del problema su descritto, giacché nel dispositivo della sentenza o dell'ordinanza cautelare ovvero nel decreto di liquidazione dei c.t.u. il giudice adito è obbligato a quantificare onorari e diritti dell'avvocato ovvero le competenze d'un perito d'ufficio.

In particolare, la stessa Corte costituzionale ha sancito l'obbligo inderogabile e solo eventualmente differibile di liquidazione delle spese processuali ex art 91 c.p.c., dichiarando infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 669-*octies* e 703 c.p.c., nella parte in cui non stabiliscono che il provvedimento di accoglimento di una domanda in materia possessoria debba contenere la liquidazione delle spese della fase interdittale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., con la precisazione, spiegata in motivazione, che costituisce principio generale dell'ordinamento che il giudice debba liquidare le spese ogniqualvolta emetta un provvedimento conclusivo di un procedimento, anche solo ipoteticamente idoneo a divenire definitivo.

In specie, rilevato che era stata chiesta la liquidazione delle spese della fase interdittale, il Tribunale di Firenze, Sezione distaccata di Empoli, con l'ordinanza 10 maggio 2006, aveva sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 703 e 669-*octies* c.p.c., nella parte in cui non prevedono che, con il provvedimento di accoglimento della domanda possessoria, il giudice debba liquidare le spese del procedimento. Il giudice delle leggi ha, difatti, ritenuto non fondata la censura sollevata, in virtù della sussistenza, appunto, nel nostro ordinamento di un principio generale, che impone al giudice di liquidare le spese ogniqualvolta emetta un provvedimento conclusivo di un procedimento, anche solo ipoteticamente idoneo a divenire definitivo.

Va, però, precisato che la natura del provvedimento interdittale nel nuovo contesto legislativo non è affatto così limpida come ritenuto dal giudice *a quo* (e presupposto dalla Consulta). Difatti, se la dottrina concorda nel ritenere che il provvedimento in esame sopravviva al mancato inizio o all'estinzione del giudizio di merito, si divide sulla natura che esso assume in tali ipotesi.

Un primo orientamento, cui aderisce il giudice empolesse, in analogia con la disciplina dei provvedimenti cautelari a strumentalità attenuata e in applicazione dell'art. 669-*octies*, ultimo comma, c.p.c., ritiene che esso non acquisti un'efficacia diversa da quella di cui già godeva e sopravviva sino a quando in un eventuale nuovo giudizio tra le stesse parti, se l'azione possessoria sia ancora esperibile, sia emanata una sentenza di merito che lo contraddica.

Un'opposta interpretazione è fornita da coloro che sostengono che tale provvedimento non seguito da una sentenza sul merito possessorio acquisti medesima autorità di quest'ultima, sia pur all'esito di una cognizione sommaria, o che si realizzi, se non il giudicato, guardo meno una preclusione, di modo che un giudizio di merito sulle stesse circostanze di fatto, se introdotto separatamente dopo la scadenza del termine, sarebbe inammissibile.

Aderendo a tale ricostruzione, nessun dubbio potrebbe sorgere in relazione alla necessità che con esso il giudice provveda alla liquidazione delle spese — persino stando all'erronea ricostruzione del giudice *a quo* — per diretta applicazione dell'art. 91 c.p.c., trattandosi di provvedimento idoneo ad acquisire l'autorità della cosa giudicata e, quindi, qualificabile come «sentenza che chiude il processo davanti a lui».

7. — Esperimento d'interpretazione costituzionalmente orientata del diritto vivente.

La Corte costituzionale — come si è visto — finisce con il pronunciarsi sulla norma oggetto dell'ordinanza di rimessione: in tale ipotesi la Corte, infatti, esplicitamente ammonisce il giudice a dare seguito alla interpretazione che reputa costituzionalmente corretta.

L'autorità giudiziaria — afferma la Corte — deve adempiere al compito che le è proprio: scegliere, tra più interpretazioni dotate di una sufficiente consistenza logica e giuridica, quella che sia conforme a Costituzione. Detto diversamente: l'obbligo di rimettere una questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte nella sola ipotesi in cui, verificate tutte le possibilità interpretative, non possa alla disposizione «attribuirsi (...) altro che un significato di (almeno) dubbia costituzionalità».

Il tema del conflitto (o della coesistenza) tra dottrina del diritto vivente e canone ermeneutico della interpretazione adeguatrice sembra allora (ri)proporsi all'attenzione della dottrina, per gli effetti che esplica nei confronti del giudice costituzionale e nei confronti del giudice rimettente.



L'aderenza della Corte alla teoria del diritto vivente comprime — come è noto — il suo potere di reinterpretare la disposizione indicata nell'ordinanza, suggerendone al giudice a mio una lettura adeguatrice, alle sole ipotesi in cui «non sia ravvisabile, in giurisprudenza, un univoco indirizzo interpretativo in ordine alla disposizione di legge impugnata (...), o all'ipotesi in cui il giudice *a quo* si discosti, appunto, dall'interpretazione prevalente». Il fatto in sé che venga sollevato un dubbio di costituzionalità su di una norma vivente fa sì che il giudice costituzionale debba porre la stessa ad oggetto del proprio giudizio e debba astenersi dal reinterpretare la disposizione censurata, così riconoscendo un valore impegnativo e inderogabile al diritto vivente.

Questo impianto sembra trovare solo parziale conferma nella prassi delle ordinanze interpretative di (manifesta) inammissibilità.

In numerose pronunce la Consulta, chiamata sostanzialmente a giudicare dell'incostituzionalità della disposizione nel suo significato «vivente», argomenta la propria scelta decisoria nel senso dell'inammissibilità sulla base della possibilità — teorica: e cioè consentita dai riconosciuti canoni ermeneutici — di attribuire alla disciplina censurata un'interpretazione diversa da quella consolidata.

La Corte afferma infatti a chiare lettere che «al giudice non è precluso, nell'esercizio dei poteri interpretativi che gli sono propri e che non richiedono alcun avallo costituzionale, pervenire ad una lettura della norma *secundum Constitutionem* anche in presenza di un orientamento giurisprudenziale univoco» (*cf.* l'ordinanza n. 2 del 2002).

In concreto, agli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali, «qualora anche essi fossero (...) univoci, non può assegnarsi un valore limitativo dell'autonomia interpretativa del giudice» (ord. n. 367 del 2001).

Vi è dunque la tendenza ad una sempre maggiore responsabilizzazione interpretativa del giudice comune, incoraggiato ad attribuire un autonomo significato alla disposizione nei cui confronti si presentano dubbi di costituzionalità.

Il giudice comune non può nascondersi dietro la maschera del diritto vivente: «in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato che abbia acquisito i caratteri del «diritto vivente», la valutazione se uniformarsi o meno a tale orientamento è una mera facoltà del giudice rimettente» (sentenza n. 91 del 2004).

La Corte pretende allora qualcosa di più dal giudice in sede di valutazione della rimessione della questione: non reputa più sufficiente che questi indichi sommariamente nell'ordinanza i requisiti prescritti nell'art. 23 della legge n. 87/53, ma esige dallo stesso un impegno maggiore, uno «sforzo interpretativo» superiore, volto a risolvere autonomamente il dubbio di legittimità costituzionale (e pertanto a sollevare la questione nel solo caso in cui non sia possibile attribuire alla disposizione alcun significato conforme a Costituzione).

L'esplicito richiamo ai giudici a praticare il canone ermeneutico dell'interpretazione adeguatrice o d'un costituzionalmente orientata della norma «sospetta» alla luce del diritto vivente, va valutato secondo due profili.

In primo luogo se sia soltanto l'affermazione di una loro pacifica libertà, cui non devono rinunciare per timore reverenziale o per paura dei successivi gradi del giudizio, o se non comporti invece uno sviamento dalla logica del diritto vivente; e in secondo luogo come ridefinisca il problema degli effetti della dottrina del diritto vivente nei confronti del giudice rimettente.

Per quanto attiene al primo interrogativo ci si domanda se la Corte, quando invita il rimettente all'interpretazione adeguatrice, pur essendo la questione sollevata nei confronti di una norma sostenuta da un orientamento indiscutibilmente consolidato, non si ponga in una posizione di estraneità rispetto alla dottrina del diritto vivente, per il fatto solo di assumere la possibilità concettualmente accertata di altre, non identificate, interpretazioni, come fondamento di una propria pronuncia che elude l'alternativa secca accoglimento-rigetto.

E ancor più, ci si chiede se tale dottrina possa ritenersi rispettata in quelle ordinanze d'inammissibilità con cui la Corte implicitamente avalla l'interpretazione adeguatrice prospettata dal rimettente (e non applicata) e implicitamente censura di incostituzionalità la norma vivente.

In effetti, la compatibilità tra le due dottrine (diritto vivente e interpretazione conforme a Costituzione) è fortemente messa in discussione nelle ipotesi in cui la Corte afferma che, pur in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il rimettente deve dare applicazione nel proprio giudizio alla interpretazione adeguatrice. Se è vero che la norma vivente non comprime il potere interpretativo del giudice comune, per il quale permane la facoltà di aderirvi o di non aderirvi, è altrettanto vero che la Corte costituzionale, pronunciandosi con una decisione d'inammissibilità per non avere il rimettente adempiuto al dovere dell'interpretazione adeguatrice, elude il proprio dovere di attenersi alla norma vivente e di evitare di pronunciarsi sull'attribuzione di significato consolidata. Dal fatto che il giudice non sia vincolato non deriva affatto — o per lo meno non deriva affatto in modo lineare — che la Corte possa far leva esplicita su quest'assenza di vincolo per pronunciarsi indirettamente anziché direttamente — sulla norma vivente.



In tanto «la dottrina del diritto vivente (...) è riconducibile al tentativo di perimetrare e rendere prevedibili il più possibile svolgimento ed esito del sindacato di costituzionalità», in quanto l'atteggiamento «non più, ondulatorio» della Corte certamente negli ultimi anni gioca a favore di tale obiettivo, rendendo incerta la delimitazione degli strumenti utilizzati e ampliando il margine di manovra nel decidere.

Per ciò che concerne al secondo profilo — e cioè al problema degli effetti che la dottrina del diritto vivente ha, nell'ottica della giurisprudenza della Corte qui in esame, nei confronti del giudice *a quo* — si deve distinguere il giudizio tecnico da quello di opportunità. In relazione al primo, le pronunce interpretative d'inammissibilità ribadiscono che la dottrina del diritto vivente non esplica alcun effetto nei confronti dell'autorità giudiziaria; e che dunque pur in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice rimettente gode di una piena autonomia, potendo valutare se aderirvi o allontanarsene.

La giurisprudenza costituzionale, su questa base, ha stabilito una prevalenza della dottrina dell'interpretazione adeguatrice rispetto a quella del diritto vivente. È venuta infatti attribuendo al canone dell'interpretazione adeguatrice una connotazione particolare, condizionando l'ammissibilità della questione alla impossibilità di attribuire alla disciplina impugnata un significato conforme a Costituzione.

La Corte, quindi, oltre a valutare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità canonicamente riconosciute, valuta altresì se il rimettente abbia cercato di individuare un'interpretazione conforme. La questione deve pertanto essere dichiarata inammissibile nei casi in cui il rimettente non abbia esperito tale tentativo e nei casi in cui — verrebbe da dire a maggior ragione —, pur avendo riscontrato la possibilità di trarre dalla disposizione censurata una nonna conforme a Costituzione, non abbia intrapreso tale strada, ed abbia invece sollevato la questione alla Corte. Questo sul piano tecnico.

Su quello dell'opportunità non si può però non riconoscere che l'affermata libertà ermeneutica dell'autorità giudiziaria in presenza di diritto vivente non è — come del resto sottolineato da parte della dottrina — un dato realistico. In effetti, quando si è formato un orientamento giurisprudenziale consolidato, la deviazione del singolo giudice da tale orientamento è perlopiù inefficace: la sua interpretazione, per quanto conforme a Costituzione, in presenza di un solido indirizzo contrario, non è idonea a costituire un nuovo diritto vivente, essendo soggetta a impugnazione e possibile riforma da parte dell'autorità giudiziaria di grado successivo.

Questa semplice constatazione induce a dubitare della convenienza, sul piano costituzionale, di adottare pronunce d'inammissibilità laddove si ritenga il giudice rimettente in grado di risolvere da sé la questione; e induce altresì ad avanzare l'idea, contraria a quella ribadita dal giudice costituzionale nelle sue ordinanze, che la scelta dell'interpretazione adeguatrice abbia un valore solo sussidiario rispetto al diritto vivente anche per il giudice *a quo*.

Ne discende che, a precludere una decisione di merito è altresì il mancato esperimento, da parte del giudice *a quo*, di un tentativo teso a rintracciare una interpretazione della disposizione censurata che la renda conforme alla Costituzione.

Ancora, è da considerarsi vizio insanabile la mancata presa in considerazione di modifiche legislative (ordinanze numeri 24 e 317 del 2005 [nel testo che procede i riferimenti provvedimentali della Consulta s'incentrano sull'anno 2005, ch'è quello della svolta in materia di diritto vivente ed interpretazione costituzionalmente orientata del giudice rimettente]) o di dichiarazioni di illegittimità costituzionale (sentenze numeri 27 e 468, ed ordinanza n. 313) intervenuti antecedentemente al promovimento della questione.

Il vizio dell'ordinanza di rimessione può riguardare anche l'intervento che il giudice *a quo* richiede alla Corte costituzionale: prescindendo dai casi in cui il petitum non è sufficientemente precisato (ordinanze numeri 188 e 400), sono colpite da inammissibilità tutte quelle richieste volte ad ottenere dalla Corte una pronuncia «creativa», da adottarsi, cioè, attraverso l'utilizzo di poteri discrezionali di cui la Corte è priva (sentenze numeri 109 e 470, ed ordinanze numeri 260, 273 e 399), una sentenza additiva in *malam partem* in materia penale (ordinanza n. 187) o, infine, una pronuncia che, con raccoglimento, avrebbe il risultato di creare una situazione di (manifesta) incostituzionalità (ordinanza n. 68).

Riconducibili ai vizi che inficiano la richiesta del giudice *a quo* — oltre a quelle connesse all'esercizio dei poteri interpretativi da parte della Corte — sono anche le formulazioni delle questioni nell'ambito delle quali il rimettente non assume una posizione netta in merito alla questione: ne deriva l'inammissibilità di questioni formulate in maniera contraddittorie, (sentenze numeri 163 e 243, ed ordinanze numeri 58, 112 e 297), perplessa (ordinanza n. 246) o alternativa (ordinanze numeri 215 e 363). Pienamente ammissibili sono, di contro, le questioni poste in via subordinata rispetto ad altre (ad esempio, sentenze numeri 52, 53 e 174, ed ordinanze numeri 75 e 256).

Le inesattezze che vengano riscontrate in merito all'indicazione del petitum, o anche relativamente ad oggetti e parametri, non sempre conducono alla inammissibilità delle questioni: nei limiti in cui il tenore complessivo dell'ordinanza renda chiaro il significato della questione posta, è la Corte stessa ad operare una correzione, ciò che è avvenuto nella sentenza n. 471 e nell'ordinanza n. 342 (in ordine al petitum), nell'ordinanza n. 288 (per l'oggetto) e nell'ordinanza n. 318 (per il parametro).



La sanatoria del vizio è invece radicalmente esclusa nel caso di ordinanze motivate per *relationem*, vale a dire attraverso il riferimento ad altri atti, come scritti difensivi delle parti del giudizio principale (ordinanze numeri 92, 125, 312 e 423), sentenze parziali rese nel corso del giudizio medesimo (ordinanza n. 208) o precedenti ordinanze di rimessione, dello stesso o di altro giudice (ordinanze numeri 8, 22, 84, 141, 166 e 364): per costante giurisprudenza, infatti, «non possono avere ingresso nel giudizio incidentale di costituzionalità questioni motivate solo per *relationem*, dovendo il rimettente rendere esplicite le ragioni per le quali ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione sollevata, mediante una motivazione autosufficiente» (così, l'ordinanza n. 364).

Insomma, affinché una questione di legittimità costituzionale possa dirsi validamente sollevata, la Corte richiede che il giudice rimettente esperisca un previo tentativo diretto a dare alla disposizione impugnabile un'interpretazione tale da renderla conforme al dettato costituzionale. Ciò in quanto il principio di conservazione degli atti giuridici — che non può non trovare applicazione anche nell'ambito degli atti fonte — fa sì che «le leggi non si dichiarano incostituzionali se esiste la possibilità di dare loro un significato che le renda compatibili con i precetti costituzionali» (ordinanza n. 115), in quanto, «secondo un principio non discusso e più volte espressamente affermato [dalla] Corte, una normativa non è illegittima perché suscettibile di una interpretazione che ne comporta il contrasto con precetti costituzionali, ma soltanto perché non può essere interpretata in modo da essere in armonia con la Costituzione» (ordinanza n. 89). È in quest'ottica che debbono apprezzarsi le — invero piuttosto numerose — decisioni nelle quali lo scrutinio del merito delle questioni è risultato precluso dalla omessa attività ermeutica del giudice (ordinanze numeri 74, 130, 245, 250, 252, 306, 361, 381, 399, 419, 420, 427 e 452). L'attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non può, però, tradursi in una acritica accettazione di qualunque esito cui essa giunga. Ne discende il potere della Corte di censurare — solitamente con una decisione in rito — l'erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine (ordinanze numeri 1, 25, 54, 69, 118, 269, 310, 331 e 340).

L'interpretazione delle disposizioni legislative, d'altra parte, non può essere configurata come un monopolio della giurisdizione comune: anche la Corte costituzionale ben può — e, entro certi limiti, deve — coadiuvare i giudici nella ricerca della interpretazione più «corretta», nel senso di «adeguata ai precetti costituzionali». Ne sono una patente testimonianza le decisioni c.d. «interpretative», con le quali la Corte dichiara infondata una determinata questione alla luce dell'interpretazione che essa stessa ha enucleato; in taluni casi, di questa attività si ha riscontro anche nel dispositivo della sentenza, che collega l'infondatezza «ai sensi di cui in motivazione» (sentenze numeri 63, 394, 410, 460, 471 e 480); sovente, però, questo riscontro non viene esplicitato, ciò che non infirma, comunque, la portata del *decisum* (*ex plurimis*, sentenze numeri 163, 266, 379, 410, 437 e 441, ed ordinanze numeri 8, 347).

Il «dialogo» che viene così a strutturarsi — cadenzato da riferimenti, in motivazione, a decisioni rese dal Consiglio di Stato e, soprattutto, dalla Corte di cassazione (nella sentenza n. 303 si richiama anche «l'unanime opinione dottrinale») — non può prescindere, tuttavia, da una chiara ripartizione dei rispettivi compiti, veicolata, per un verso, da (a) la necessità di tener conto dell'acquis ermeneutico sedimentatosi in seno alla giurisprudenza comune e, per l'altro, da (b) considerazione del ruolo proprio della Corte costituzione, che è *avant tout* il giudice chiamato ad mutilare leggi contrastanti con la Costituzione.

Sotto il primo profilo, viene in precipuo rilievo la nozione di «diritto vivente», definibile come l'interpretazione del diritto scritto consolidatasi nella prassi applicativa.

In diverse circostanze, la Corte costituzionale ha constatato essa stessa la sussistenza di una uniformità di giurisprudenza idonea a dimostrare l'esistenza di un «diritto vivente».

Così è stato, ad esempio, nell'ordinanza n. 54, il c.d. diritto vivente è stato dedotto da «numerose pronunce della Corte di cassazione», confermate da una recente sentenza delle sezioni unite penali, oppure nell'ordinanza n. 427, nella quale l'individuazione del diritto vivente ha condotto a censurare l'operato del giudice *a quo*, che aveva omesso di riferirvisi onde assolvere «il compito di effettuare una lettura della norma conforme alla Costituzione».

Alcune decisioni hanno — espressamente o meno — suffragato l'individuazione del diritto vivente operata dal giudice rimettente (sentenza n. 283 ed ordinanza n. 188), mentre altre decisioni hanno smentito quanto prospettato nell'ordinanza di rinvio, sia nel senso di escludere l'incidenza del diritto vivente sulla fattispecie oggetto del giudizio principale (sentenza n. 480), sia nel senso di negare l'esistenza stessa di un orientamento giurisprudenziale sufficientemente consolidato. A tale ultimo riguardo, se la rintracciabilità di un orientamento della giurisprudenza di legittimità divergente rispetto a quello prevalente impedisce radicalmente la configurabilità di un diritto vivente (ordinanze numeri 58 e 332), alla stessa stregua di quanto constatatile in presenza di «diverse, contrarie soluzioni della giurisprudenza di merito» (ordinanza n. 452), a testimoniare l'inesistenza di un diritto vivente può essere sufficiente anche una recente decisione della Corte di cassazione (sentenza n. 460). Parzialmente differente è il caso della sentenza n. 408, che ha escluso l'esistenza del «diritto vivente» invocato dalla Avvocatura dello Stato per fondare una eccezione di irrilevanza della questione.



Con riferimento ai profili ora in esame, la decisione più importante dell'anno, per il tema affrontato oltre che per la vicenda nella quale si è inserita, è comunque la sentenza n. 299. Con essa si è compiuto un passo decisivo nella evoluzione della disciplina del computo dei periodi di custodia cautelare, in merito alla quale, nel recente passato, «la Corte costituzionale ha applicato il principio di astenersi dal pronunciare una dichiarazione di illegittimità sin dove è stato possibile prospettare una interpretazione della norma censurata conforme a Costituzione, anche al fine di evitare il formarsi di lacune nel sistema, particolarmente critiche quando la disciplina censurata riguarda la libertà personale».

Alla luce di ciò, «la Corte ha [...] pronunciato la sentenza interpretativa di rigetto n. 292 del 1998, ed ha poi confermato la scelta della via interpretativa dopo i primi interventi delle sezioni unite della Cassazione, sollecitate a dirimere i contrasti insorti in materia tra le diverse sezioni, sino a quando la Corte di cassazione a sezioni unite ha confermato con particolare forza il proprio indirizzo interpretativo nella sentenza n. 23016 del 2004». A seguito di tali decisioni e, in particolare, di quest'ultima sentenza, alla Corte costituzionale si è imposta la constatazione che «l'indirizzo delle sezioni unite [dovesse] ritenersi oramai consolidato, si da costituire diritto vivente, rispetto al quale non [erano] più proponibili decisioni interpretative». L'impossibilità di prospettare ulteriormente soluzioni volte a rendere la disciplina censurata conforme a Costituzione ha reso indefettibile una pronuncia di illegittimità costituzionale.

Questa vicenda illustra chiaramente l'importanza di una franca dialettica tra Corte costituzionale e giudici comuni, nell'ambito della quale confrontare le diverse posizioni al fine di addivenire a risultati (interpretativi o anche caducatori, come nella specie) che garantiscano il rispetto dei principi sanciti nella Carta costituzionale.

b) Per quanto concerne i rapporti che sussistono tra l'attività interpretativa dei giudici comuni e la funzione che la Corte costituzionale ricopre nel sistema, deve evidenziarsi che (il coadiuvare *ne*) la ricerca di soluzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate non può tradursi in una sorta di «tutela».

Ciò è reso evidente dal costante rifiuto della Corte di assecondare richieste volte ad ottenere un avallo all'interpretazione che il giudice *a quo* ritenga di dover dare (ordinanze numeri 112, 115 e 211) o addirittura richieste dirette a sollecitare la Corte a dirimere contrasti interpretativi, per i quali sono altre le sedi istituzionalmente idonee (ordinanza n. 89).

Alla stregua delle asserzioni sopra scritte, attesa la brevità del testo normativo, del quale si denuncia l'illegittimità costituzionale, il tentativo su descritto si riduce, ad avviso del giudicante, alla verifica se la locuzione «il presente decreto» possa riferirsi ai decreti ministeriali futuri di determinazione dei parametri liquidatori delle spese giudiziali.

Ma l'aggettivo «presente» esclude in partenza sbatta interpretazione.

In buona sostanza, trattasi d'una «missione impossibile»: «il presente decreto» cit. altro non può che essere il decreto legge convertito e modificato n. 1 del 2012.

8. — L'utilità decisoria di rito e di merito e la sospensione necessaria del processo.

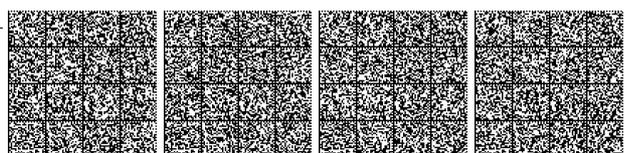
Si tratta d'un ulteriore presupposto d'ammissibilità della delibazione da parte del giudice delle leggi in oggetto dell'ordinanza di rimessione pronunciata dal giudice *a quo*: essa individua come senza la certificazione della Consulta circa la legittimità costituzionale o meno delle disposizioni di legge, sulle quali grava la convinzione del giudice adito circa la probabile difformità di esse dalle norme e dai principi della Costituzione, la decisione eventualmente presa possa non possa che, con molta probabilità, esulare all'applicazione del principio del «giusto processo» in senso sostanziale alla fattispecie divisata, che, qui, concerne la «ingiusta» quantificazione delle spese processuali.

Codesto aspetto è sottolineato dalla Corte costituzionale medesima nella motivazione della sentenza 15 dicembre 2009 — 25/28 gennaio 2010, n. 26, con cui, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 669-*quaterdecies* del codice di procedura civile, nella parte in cui, escludendo l'applicazione dell'art. 669-*quinquies* dello stesso codice ai provvedimenti di cui all'art. 696-*bis* ss. cod. proc. civ., impedisce, in caso di clausola compromissoria, di compromesso o di pendenza di giudizio arbitrale, la proposizione della domanda di accertamento tecnico preventivo al giudice che sarebbe competente a conoscere del merito, finisce con l'annoverare tra i procedimenti cautelare anche i cosiddetti accertamenti tecnici preventivi, sia ante causam, sia endoprocessuali.

Scrivendo l'estensore Criscuolo: «Si deve condividere la conclusione alla quale è pervenuto il giudice *a quo*, secondo cui il dettato dell'art. 669-*quaterdecies* e. p. e., non consente una interpretazione diversa da quella da lui adottata. Come questa Corte ha già osservato, l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenza n. 219 del 2008, punto 4 del Considerato in diritto) «: ciò rivela l'indispensabile utilità di quest'ultimo ai fini decisori di rito e di merito (Francesco De Santis).

Codesta indispensabile utilità impone la sospensione necessaria del giudizio *a quo*, ex art. 23 della legge n. 87 del 1953.

I rapporti tra le sospensioni per pregiudizialità anche costituzionale ex art. 295 e art. 337, capoverso, c.p.c. sono, comunque, al vaglio delle Sezioni Unite civili, a seguito dell'ordinanza di rimessione pronunciata dalla VI Sezione civile 13 gennaio 2012, n. 407 (Presidente Pres. di Sez. Cons. dott. Francesco Felicetti, relatore ed estensore Cons. dott. Nicola Cerrato).



1. — L'ordinanza si segnala perché le sezioni unite, ai sensi dell'art. 374, 2° comma, c.p.c., potrebbero essere chiamate a pronunciarsi, in via generale, sui rapporti intercorrenti tra l'art. 295 c.p.c. e l'art. 337, 2° comma, c.p.c., ossia sul rispettivo ambito di applicabilità e sui relativi presupposti di operatività, nonché, in via particolare, se vada disposta la sospensione necessaria ex art. 295 c.p.c. quando la causa pregiudiziale pendente in grado di appello attiene alla materia dello stato delle persone, dal momento che l'accertamento deve essere compiuto con sentenza passata in giudicato.

Il tema dei rapporti tra le sospensioni necessaria ex art. 295 c.p.c. e discrezionale ex art. 337, 2° comma, c.p.c. è stato oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina soprattutto negli anni ottanta, allorché le due disposizioni sono state esaminate congiuntamente al fine di meglio precisarne la rispettiva portata.

E proprio questi studi consentono di fissare un dato di partenza: sia l'art. 295 sia l'art. 337, 2° comma, fanno capo ad uno stesso fenomeno: la pregiudizialità tra rapporti giuridici, nel senso che uno si pone come l'antecedente logico giuridico dell'altro. La tesi, pur autorevolmente sostenuta, secondo cui l'art. 337, 2° comma, riguarderebbe invece quei casi nei quali la sentenza è invocata per la sua autorità logica o «efficacia di mero fatto», quale precedente non vincolante, non può condividersi perché la norma non fa riferimento all'autorità meramente logica della sentenza, e ciò sia perché altrimenti si finirebbe per attribuire alla sentenza invocata effetti che la stessa neppure ha quando è passata in giudicato, sia perché la sospensione sarebbe del tutto inutile, non potendo il giudice essere vincolato dal provvedimento emesso.

Riportate le due disposizioni all'interno di uno stesso campo bisogna verificare quando le stesse trovano applicazione, tenendo presente che la sospensione ex art. 295 è necessaria e dura fino al passaggio in giudicato della sentenza pregiudiziale (art. 297 c.p.c.) e che quella ex art. 337, 2° comma, è discrezionale e dura fino alla pronuncia della sentenza.

In dottrina e in giurisprudenza sono state proposte almeno tre diverse ipotesi di coordinamento. Una prima ipotesi afferma che la sospensione necessaria ex art. 295 ricorre in due ipotesi:

a) quando pendono due giudizi, fra loro in relazione di pregiudizialità, non è possibile la loro riunione e sul rapporto pregiudiziale non è stata ancora pronunciata sentenza

b) quando nel corso del giudizio sorge una questione pregiudiziale che deve essere decisa con efficacia di giudicato sulla quale non è competente il giudice originariamente adito e non è possibile realizzare la trattazione simultanea;

La sospensione discrezionale ex art. 337, 2° comma, può essere disposta quando pendono due giudizi fra loro in relazione di pregiudizialità e sul rapporto pregiudiziale è già stata pronunciata sentenza, anche non passata in giudicato, sicché la nonna ricordata fa riferimento a tutte le impugnazioni sia ordinarie sia straordinarie.

Una seconda ipotesi sostiene che la sospensione necessaria ex art. 295 ricorre sempre in due ipotesi:

A) Nella prima quando pendono contemporaneamente due giudizi, anche in diverso grado, fra loro in relazione di pregiudizialità e non è possibile la loro riunione;

B) Nella seconda quando nel corso del giudizio sorge una questione pregiudiziale che deve essere decisa con efficacia di giudicato sulla quale non è competente il giudice originariamente adito e non è possibile realizzare la trattazione simultanea; (-) la sospensione discrezionale ex art. 337, 2° comma, può essere disposta quando nel corso del processo viene invocata l'autorità di una sentenza passata in giudicato, sicché tale ultima norma riguarda solo le impugnazioni straordinarie.

Una terza ipotesi riporta la sospensione ex art. 295 solo alla fattispecie disciplinata dall'art. 34 c.p.c., ossia allorché il giudice viene a trovarsi nell'impossibilità di decidere la controversia perché è sorta una questione pregiudiziale che o a seguito di domanda di parte o per legge deve essere decisa con efficacia di giudicato e non è possibile assicurare la trattazione simultanea delle due controversie. La sospensione ex art. 337, 2° comma, viene riferita all'ipotesi in cui nel corso del processo è invocata l'autorità di una sentenza passata in giudicato, sicché tale ultima norma riguarda solo le impugnazioni straordinarie.

Per quanto riguarda la sospensione discrezionale di cui all'art. 337, secondo comma, c.p.c. questa opera allorché nel corso del processo viene invocata l'autorità di una sentenza passata in giudicato, che ha deciso sul rapporto pregiudiziale, e tale sentenza è impugnata in via straordinaria.

Questa lettura trova non poche conferme, a prescindere dal dato letterale del termine utilizzato, «autorità di una sentenza».

In primo luogo la norma esaminata trova i suoi precedenti negli artt. 504 e 515 del codice di rito del 1865, che prevedevano appunto la sospensione discrezionale allorché nel corso del processo veniva invocata l'autorità di una sentenza impugnata per revocazione e per opposizione di terzo, ossia due impugnazioni straordinarie. Queste due norme, nel passaggio al nuovo codice di rito, sono state fuse nel 2° comma dell'art. 337.



In secondo luogo la sentenza, non ancora passata in giudicato, resa in un diverso processo, non può vincolare un altro giudice.

L'art. 337, 2° comma, c.p.c. pone un'alternativa al giudice nel cui processo è invocata l'autorità della sentenza resa in altro giudizio ed oggetto di impugnazione: o procedere nella causa considerandosi vincolato alla soluzione data nella sentenza prodotta oppure sospendere il processo, in attesa dell'esito dell'impugnazione.

Questa alternativa ricorre solo se la sentenza che viene invocata è già passata in giudicato, perché solo questa, avendo deciso un rapporto pregiudiziale, vincola il giudice dinanzi al quale quella sentenza è invocata. Ma se la sentenza non è passata in giudicato, il giudice che deve decidere il rapporto pregiudiziale può anche procedere oltre nella causa senza essere vincolato a quella sentenza.

In terzo luogo l'art. 297 c.p.c. ricollega la cessazione della causa della sospensione ex art. 295 al passaggio in giudicato della sentenza sul rapporto pregiudiziale e non alla pronuncia della sentenza di primo grado, e non distingue a seconda che la sospensione sia stata dichiarata quando era già stata oppure non era ancora stata pronunciata una decisione nel processo pregiudiziale.

In conclusione, la sospensione discrezionale di cui all'art. 337, 2° comma, può essere disposta allorché nel corso del processo viene invocata l'autorità di una sentenza passata in giudicato che viene impugnata in via straordinaria (revocazione ex art. 395, nn. 1, 2, 3 e 6, ed ex art. 397 c.p.c.; opposizione di terzo ex art. 404 c.p.c.; impugnazione del contumace involontario ex art. 327, 2° comma c.p.c.).

Per quel che riguarda la sospensione necessaria ex art. 295 c.p.c., bisogna sottolineare che in questi ultimi anni si sono affermate interpretazioni che tendono a ridurre sempre più il suo campo di operatività, ponendo in risalto beni sicuramente più importanti della astratta esigenza di garantire l'uniformità delle decisioni, come il diritto di difesa, l'effettività della tutela giurisdizionale, la ragionevole durata del processo. In numerose pronunce la Cassazione non solo esplicitamente riconosce il «disfavore» mostrato dal legislatore nei confronti della sospensione del processo civile, ma inoltre sottopone ad una lettura restrittiva le norme che contemplano la sospensione del processo.

Limitandoci alle decisioni concernenti la sospensione necessaria si ricorda Cass. n. 10766/2002, nella quale il Supremo collegio pone in evidenza «come un'interpretazione diretta ad estendere in via interpretativa i casi di sospensione necessaria al di fuori delle ipotesi tipiche, espressamente previste dalla legge, possa determinare una lesione di diritti costituzionalmente garantiti, ed in special modo del principio di uguaglianza (art. 3, 1° comma, Cost.), del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, 1° comma, Cost.), ed infine del diritto ad una 'ragionevole' durata del processo (art. 111, 1° comma, Cost.): tanto da affermare che «sulla base dello scrutinio delle innovazioni legislative e degli arresti giurisprudenziali e dottrinari in materia è dato desumere, quindi, che una lettura dell'art. 295 c.p.c. non possa, per le considerazioni svolte, legittimare — in nome della *ratio* a tale norma sottesa — opzioni ermeneutiche dirette ad ampliare l'ambito applicativo». Oppure Cass. 3105/02 per la quale «costituisce dunque dovere del giudice, tutte le volte che sia possibile, privilegiare strumenti alternativi alla sospensione del processo ex art. 295 c.p.c.». O ancora Cass. 24859/06, che sottolinea che «l'esigenza di evitare giudicati ingiusti» «noti rappresenta un valore costituzionale (Corte cost. 31/98, Foro it., 1999, I, 1419), a differenza del principio della ragionevole durata del processo ...».

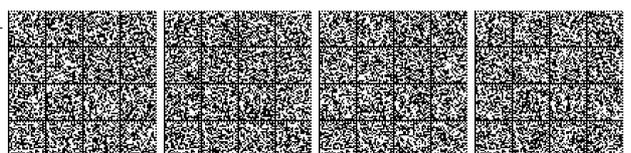
Si tratta di affermazioni di estremo interesse perché dimostrano che la Cassazione è ben consapevole dell'estrema pericolosità dell'istituto della sospensione.

Ciò posto, non si può escludere che la sospensione ex art. 295 possa trovare applicazione in caso di contemporanea pendenza, davanti a giudici differenti o allo stesso giudice, di due processi aventi ad oggetto rapporti giuridici sostanziali tra loro in relazione di pregiudizialità.

Infatti non solo l'art. 295 non fa alcun riferimento alla pendenza di un diverso processo (a differenza dell'art. 337, 2° comma, c.p.c.) o all'esistenza di una relazione tra rapporti giuridici sostanziali, ma anche e soprattutto perché la mera contemporanea pendenza di un altro processo non è di per sé sufficiente a privare il giudice del potere-dovere di conoscere incidenter tantum le questioni pregiudiziali che si presentano nel corso del processo.

Allorché si verifica una siffatta situazione il giudice o dispone la riunione o prosegue nel giudizio, conoscendo incidenter tantum la questione pregiudiziale, sicché i due processi procedono in via autonoma e separata.

Gli artt. 40 e 274 c.p.c., infatti, escludendo che la riunione possa essere disposta quando essa può determinare un rallentamento delle cause, non possono prevedere come alternativa la sospensione del processo sul rapporto pregiudiziale: «È un controsenso pretendere che nelle ipotesi in cui» l'art. 40 «esclude la riunione giust'appunto per evitare che le due cause subiscano un rallentamento, si debba applicare l'art. 295, che non accelera la pregiudiziale e che addirittura impone una lunghissima paralisi della dipendente. E il controsenso s'ingigantisce se si pensa di dover applicare l'art. 295 pur quando la dipendente si trova in appello e la pregiudiziale davanti ad altro giudice all'inizio del primo grado».



D'altra parte gli artt. 103 e 104 c.p. c. contemplano che i processi connessi, in caso di separazione, proseguono ognuno la propria strada, senza subire alcuna sospensione. Ecco allora che gli artt. 40, 274, 103, 2° comma, e 104, 2° comma, 337, 2° comma, c.p.c. costituiscono la migliore dimostrazione che la priorità logica dei rapporti giuridici non comporta sempre ed in ogni caso la priorità cronologica dei relativi accertamenti.

E un fondamentale ruolo nella materia in esame è svolto dal principio — da sempre cardine nel nostro ordinamento — in base al quale il giudice conosce *incidenter tantum* le questioni pregiudiziali che si presentano nel corso del processo.

Un principio che troviamo affermato in tutti i settori del nostro ordinamento (artt. 4 e 5 legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. E; artt. 2 e 75 c.p.p.; art. 7 e art. 39 d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546; art. 63 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 819 c.p.c.; art. 5 legge 31 maggio 1995 n. 218; art. 8 cod. proc. amm.), come riconosce la Cassazione e che porta ad affermare che l'art. 295, lungi dal disciplinare l'ipotesi della contemporanea pendenza di processi, fa riferimento ai casi in cui il giudice si trova nella temporanea impossibilità di giudicare, sia pure *incidenter tantum*, la questione che si presenta nel corso del processo.

Il collegamento con l'art. 34 c.p.c. è evidente: la sospensione necessaria ex art. 295 trova il suo ambito di applicazione allorché nel corso del processo sorge una questione pregiudiziale che deve essere decisa con efficacia di giudicato e non è possibile assicurare la trattazione simultanea delle cause o vi sia differente giurisdizione esclusiva non civile sulla materia del contendere.

L'art. 34 contempla due differenti ipotesi di trasformazione della questione in controversia pregiudiziale: l'istanza esplicita di una delle parti e la previsione legale.

Sta di fatto che l'art. 34 prevede che in caso di domanda di accertamento incidentale allorché su di essa non è competente il giudice adito, tutta la causa deve essere trasferita al «giudice superiore», con la conseguenza che l'art. 34 ammette l'istanza di parte solo quando è comunque possibile assicurare la trattazione simultanea dinanzi al giudice competente per la controversia pregiudiziale.

Peraltro, proprio l'esigenza costituzionale che il processo abbia una ragionevole durata porta ad escludere che le parti possano trasformare la questione in controversia pregiudiziale, dando vita alla sospensione del processo, allorché non è possibile la trattazione simultanea.

La questione sarà conosciuta *incidenter tantum* ed il diritto di difesa delle parti sarà garantito.

Ne deriva allora che la sospensione del processo ricorre solo quando l'accertamento con autorità di giudicato della questione pregiudiziale, ossia la trasformazione in «causa» di una «questione» pregiudiziale, è richiesto dalla legge (ad esempio nell'ipotesi disciplinata nell'art. 124 c.c. oppure quando sorge una questione di stato e capacità delle persone ovvero allorché sulla stessa fattispecie concreta sia stato anteriormente alla litispendenza civile chiamato a decidere un giudice appartenente ad un ordine giudiziario, dotato di giurisdizione esclusiva, come, appunto, la Corte costituzionale, un organo giudiziario sovranazionale o, soprattutto, il giudice penale competente). Il coordinamento dell'art. 295 e dell'art. 337, 2° comma, c.p.c., nella misura in cui circoscrive l'operatività della sospensione, che comporta di per sé comunque un diniego, sia pure temporaneo, di giustizia, si presenta più rispondente anche all'esigenza di assicurare la tutela dei diritti in un tempo ragionevole.

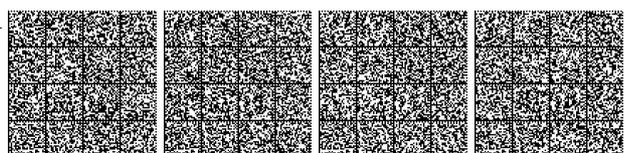
In questi ultimi tempi la Corte di cassazione ha letto diverse norme processuali alla luce del principio della ragionevole durata del processo, al punto da riscrivere lo stesso dato testuale (pensiamo per tutte alla interpretazione data all'art. 37 c.p.c.

Ebbene, proprio le norme sulla sospensione, che comportano un indubbio allungamento dei tempi del processo devono essere interpretate in senso restrittivo e comunque in linea con i valori affermati nella nostra Carta costituzionale, come quello della ragionevole durata del processo. Tra l'esigenza di assicurare l'uniformità e l'armonia delle decisioni, che non è un valore costituzionale, e l'esigenza di pervenire alla decisione in tempi ragionevoli l'interprete non può non privilegiare la seconda esigenza.

D'altro canto è lo stesso giudice delle leggi che riconosce che l'esigenza di assicurare l'armonia e l'uniformità delle decisioni non è un valore costituzionale.

In una decisione di alcuni anni fa, sia pure resa con riferimento al processo tributario, la Corte ha affermato la legittimità del sistema processuale tributario che limita la sospensione necessaria per pregiudizialità ad alcuni specifici e tassativi casi (querela di falso, questione di stato e capacità delle persone) e prevede la cognizione *incidenter tantum* per tutte le altre questioni pregiudiziali (art. 39 d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546).

Sottolinea la Corte che «il legislatore, limitando i casi di sospensione del processo, ha inteso rendere più rapida e agevole la definizione del processo tributario ... finalità in sé del tutto legittima anche sotto l'aspetto, non certo secondario, della tutela dei diritti del contribuente»; «la limitazione della sospensione per pregiudizialità del processo tributario rappresenta una scelta del legislatore che, in quanto non lesiva del criterio di ragionevolezza, si sottrae al sindacato di legittimità costituzionale»; «la possibilità accordata al contribuente, alla stregua di una corretta interpretazione del sistema, di far valere nel processo pregiudicato — indipendentemente dal corso e dall'esito del giudizio pregiudiziale — tutte le sue difese, rende priva di fondamento la violazione ... del precetto costituzionale di cui all'art. 24, 2° comma, Cost.».



Non è questa sede; tuttavia, per affrontare la vexata questio del contrasto da anni vertente fra l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e le Sezioni Unite civili della S.C. in materia, il quale sembra sia stato risolto, almeno in tema di gravame al C.N.F. di provvedimento sanzionatorio d'avvocato, previamente sottoposto a processo penale, con l'allineamento del S.C. alla tesi propugnata dai giudici di Palazzo Spada.

L'auspicio è che le sezioni unite contribuiscano a fare chiarezza in ordine ai rapporti tra le sospensioni necessaria ex art. 295 e discrezionale ex art. 337, 2° comma, c.p.c., fornendo una lettura che privilegi l'esigenza di assicurare la ragionevole durata dei processi, limitando così «il dovere di sospensione ex art. 295 c.p.c. ai casi in cui l'accertamento con autorità di giudicato della questione pregiudiziale (ovvero la trasformazione in 'causa' di una 'questione' pregiudiziale) sia richiesta dalla legge». Una lettura che sarebbe peraltro in linea con le altre precedenti decisioni che le sezioni unite hanno offerto in tema di sospensione del processo in questi ultimi anni. Restano chiaramente escluse dal vaglio delle Sezioni Unite civili quelle ipotesi nelle quali è la legge ad imporre la sospensione necessaria del processo in corso, conte quella imposta dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953, in materia di non manifesta infondatezza d'una questione di legittimità costituzionale in via incidentale insorta in un processo civile, penale, amministrativo, contabile o tributario.

Non importa, in tal caso, se la forma del provvedimento di rimessione sia una "sentenza". Lo confermano:

Corte costituzionale, 15 luglio 2010, n. 256, pubblicata ed annotata su:

1. — Foro amm. CDS 2010, 7-8, 1398 (s.m.)
2. — Cost. 2010, 4, 3106

#### MASSIMA

Nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 30 e 33 d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, censurati, in riferimento agli artt. 49 e 51 Cost., la circostanza che la questione sia stata promossa dal giudice "a quo" con sentenza e non con ordinanza non ne determina l'inammissibilità, in quanto, posto che nel sollevare la questione, il rimettente ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria della Corte costituzionale, a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87 (sent. n. 151 del 2009).

Si rammenta che, secondo la giurisprudenza della Corte, promuovere la questione di legittimità costituzionale con sentenza, anziché con ordinanza, «non comporta inammissibilità della questione, posto che, come si desume dalla lettura dei due atti di promovimento, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, il giudice a quo — dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa — ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte; sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87» (sent. n. 151 del 2009).

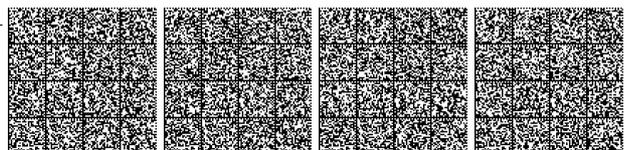
Corte costituzionale, 8 maggio 2009, n. 151, pubblicata ed annotata su Giur. cost. 2009, 3, 1656 (note di Manetti e Tripodina)

#### MASSIMA

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli art. 14, commi 2 e 3, legge 19 febbraio 2004 n. 40, va disattesa l'eccezione di inammissibilità formulata sul rilievo che il rimettente ha sollevato le questioni con sentenza anziché con ordinanza. Invero, posto che il giudice "a quo," ha disposto la sospensione del giudizio principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria della Corte costituzionale, all'atto, pur formalmente definito "sentenza", deve essere riconosciuta natura di ordinanza (sent. n. 452 del 1997).

Con riferimento all'intervento nel giudizio in via incidentale *cfi*: nota redaz. alla sent. n. 128 del 2008. Poi, *cfi*: sentt. nn. 393 del 2008, 38, 43, 94 e 100 del 2009.

Si rammenta che secondo la giurisprudenza della Corte, sollevare questione di legittimità costituzionale con sentenza anziché con ordinanza «non comporta inammissibilità della questione, posto che, come si desume dalla lettura dell'atto, nel promuovere questione di legittimità costituzionale, il giudice a quo ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria della Corte costituzionale, sì che a tale atto, anche se autoproclamantesi "sentenza", deve essere riconosciuta natura di "ordinanza", sostanzialmente conforme a quanto previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953 (sent. n. 452 del 1997)».



Sull'inammissibilità per insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, per difetto di motivazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza si leggano i richiami contenuti nella nota all'ordinanza n. 113 del 2009 (*cf.*, *ex plurimis*, le ordinanze nn. 115 e 122 e le sentenze nn. 125, 127, 133, 135, 138 e 146 del 2009).

Sui problemi e i profili della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, *cf.* i richiami contenuti nella nota alle ordinanze n. 31 del 2008; poi *cf.*, le pronunce nn. 41, 47, 48, 68, 69, 80 e 118 del 2008, 39, 46, 58, 64, 71, 77, 82, 90, 91 e 95 del 2009.

Si ricorda, altresì, che «ai fini dell'ammissibilità di una questione di costituzionalità, sollevata nel corso di un giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale, è necessario, fra l'altro, che essa investa una disposizione avente forza di legge di cui il giudice rimettente sia tenuto a fare applicazione, quale passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale».

Si rappresenta, inoltre, che è ammessa la possibilità «che siano sollevate questioni di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando il giudice non provveda sulla domanda, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice fruisce (sent. n. 161 del 2008 e ordd. nn. 393 del 2008 e 25 del 2006)».

In tema di controllo sulla ragionevolezza, parlano chiaro le sentenze n. 11 del 2008, a cui adde: le sentenze nn. 18, 27, 41, 70, 72, 92, 96, 102, 120, 139, 167, 169, 170, 182, 202, 204, 219, 241, 254, 258, 288, 298, 305, 306, 309, 324, 338, 364, 377, 399, 401, 424, 448 del 2008, 23, 24, 27, 32, 33, 40, 55, 87, 94, 109, 121 e 140 del 2009.

Sulla tutela della salute, *cf.* i richiami contenuti nella nota alla sentenza n. 134 del 2006 (a cui adde: le sentenze n. 343 del 2006, nn. 50, 105, 110, 116, 162, 188, 240, 339, 430 del 2007; 48, 76, 271, 306, 354, 371 e 438 del 2008; 49, 94 e 99 del 2009, sono eloquenti ed indiscutibili).

Infine, si precisa che il giudicante non ignora affatto le statuizioni parametrali dell'art. 6 del decreto ministeriale 5 ottobre 1994, n. 585 (pubblicato sulla *G.U.* - Serie generale - 21 ottobre 1994, n. 247), recante il "Regolamento d'approvazione della delibera del Consiglio nazionale forense in data 12 giugno 1993, che stabilisce i criteri per la determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati [ed ai procuratori legali: categoria professionale abolita per effetto degli articoli 1 e 3 della legge 24 febbraio 2007, n. 27] per le prestazioni giudiziali, in materia civile e penale, e quelle stragiudiziali", riprodotte integralmente nel decreto ministeriale 8 aprile 2004, n. 127 (pubblicato sul Supplemento ordinario n. 95/L alla *G.U.* - Serie generale - 18 maggio 2004, n. 115), in applicazione degli articoli 57, 61 e 64 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, istitutivi, appunto, del "sistema ordinistico", come insegna la recentissima sentenza della II Sezione civile della Cassazione 2 marzo 2012, n. 3889 (Presidente Pres. di Sez. Cons. dott. Olindo Schettino, relatore ed estensore Cons. dott. Cesare Antonio Proto - P.M. S.P.G. dott. Rosario Giovanni Russo: conclusioni conformi), sulla scorta della ben nota pronuncia del S.C. 31 maggio 2010, n. 13229, secondo cui l'art. 6 della T.F. approvata con decreto ministeriale ult. cit., al primo comma, stabilisce che nella liquidazione degli onorari a carico del soccombente il valore della causa è determinato a norma del c.p. c. (ossia con riferimento alla domanda nel momento in cui la stessa è proposta, tenuto conto del richiamo di cui agli artt. 10 e 14), ma i successivi commi secondo e quarto, nella liquidazione degli onorari a carico del cliente introducono un criterio correttivo per il quale ai sensi del primo capoverso si prescrive che "nella liquidazione degli onorari a carico del cliente, può aversi riguardo al valore effettivo della controversia, quando esso risulti manifestamente diverso da quello presunto a norma del codice di procedura civile"; ai sensi del terzo capoverso "Nella liquidazione degli onorari a carico del cliente, per la determinazione del valore effettivo della controversia, deve aversi riguardo al valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti".

Il secondo comma introduce, quindi, il principio di adeguatezza e di proporzionalità degli onorari rispetto all'attività prestata dal legale: tale principio costituisce la regola generale nella liquidazione degli onorari e, perciò, trova applicazione anche per quanto riguarda gli onorari a carico del soccombente quando non vi sia coincidenza fra il disputatum e il decisum (Cassazione Sezioni Unite civili, sentenza n. 19014/2007).

"Questa Corte — scrive l'estensore della cit. sentenza del 2012 — ha già affermato il principio, al quale qui deve darsi continuità, per il quale nel caso di liquidazione degli onorari a carico del cliente, il giudice di merito deve stabilire, tenuto conto dell'attività difensiva del legale e delle peculiarità del caso specifico, se l'importo oggetto della domanda possa costituire un parametro di riferimento idoneo ovvero se lo stesso si riveli del tutto inadeguato rispetto all'effettivo valore della controversia, come nel caso in cui il legale abbia esagerato in modo assolutamente ingiustificato la misura della pretesa azionata in evidente sproporzione rispetto a quanto poi attribuito alla parte assistita, perchè in tali casi — a prescindere dai profili di responsabilità ascrivibili al professionista — il compenso preteso alla stregua della relativa tariffa non può essere considerato corrispettivo della prestazione «spietata stante la sua obiettiva inadeguatezza rispetto alla attività svolta (Cass. 31 maggio 2010 n. 13229).



Nel caso di specie e nella sentenza impugnata il giudice *a quo* ha reso una pronuncia in linea con il suddetto principio, avendo osservato che occorre fare riferimento al valore effettivo della controversia se diverso da quello presunto a norma del c.p.c. e che, in concreto, il valore effettivo era inferiore perchè non poteva tenersi conto della richiesta di condanna al maggior danno da ritardo nell'adempimento che non aveva ricevuto dimostrazione.

La dedotta violazione degli artt. da 57 a 61 e 64 della legge professionale del 1934 non sussiste in quanto le suddette norme fissano i criteri generali per la liquidazione e, in particolare l'art. 57 stabilisce che i criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità dovute agli avvocati in materia penale e stragiudiziale sono stabiliti ogni biennio con deliberazione del Consiglio nazionale forense.

Sebbene, tuttavia, la regola generale testè descritta non appaia abrogata dai commi 1° e 5° del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, essa non sostituisce le "tariffe forensi" abrogate, a cui si riferisce esplicitamente l'art. 6 del dm. cit, né tiene luogo temporaneamente dei parametri, da introdurre con il decreto ministeriale evocato sia dal decreto-legge, sia dalla legge di conversione di esso con modificazioni ultimi cit., perchè, appunto, norma criteriologica generale, non confermativa di dettaglio: *lex generalis in legem specialem non mutat* (Guglielmo Durante).

Scrive su Altalex Raffaele Plenteda, a commento della sentenza della S.C. 31 maggio 2010, n. 13229:

In definitiva, alla determinazione del valore della causa ai fini della liquidazione degli onorari è dedicato l'art. 6 delle Tariffe Forensi e, con la sentenza n. 13229 del 31 maggio 2010, la Corte di cassazione si preoccupa proprio di fare chiarezza sull'interpretazione di tale disposizione.

L'art. 6 del D.M. 8 aprile 2004 distingue due casi, per ciascuna dei quali fissa un distinto criterio.

Il primo caso, previsto dal primo comma della disposizione, riguarda l'ipotesi di liquidazione degli onorari da porre a carico della controparte soccombente: qui, viene enunciato il principio generale in virtù del quale "il valore della causa è determinato a norma del Codice di Procedura Civile".

Il secondo caso, invece, riguarda l'ipotesi in cui si tratti di liquidare gli onorari da porsi a carico del cliente e non della controparte soccombente.

Il secondo comma dell'art. 6, per tale evenienza, prevede che "può aversi riguardo al valore effettivo della controversia, quando esso risulti manifestamente diverso da quello presunto a norma del Codice di Procedura Civile".

Il successivo quarto comma specifica ulteriormente che "per la determinazione del valore effettivo della controversia, deve aversi riguardo al valore dei diversi interessi perseguiti dalle parti".

In termini generali, il principio enunciato dalla norma è che, per gli onorari destinati a gravare a carico del cliente, in sede di determinazione del valore della controversia, il dato concreto e reale deve prevalere sull'elemento formale e presuntivo.

Ciò, in particolare, nell'ipotesi in cui il valore desumibile dall'applicazione dei criteri "formali" dettati dal codice di procedura civile sia "manifestamente diverso" da quello effettivo, individuato valutando gli interessi concreti delle parti in causa.

Il problema, allora, ruota tutto intorno all'interpretazione dell'espressione "manifestamente diverso", a cui fa ricorso l'art. 6 delle "Tariffe Forensi".

Nella sentenza in commento, i Giudici di Piazza Cavour, hanno ritenuto doveroso superare quello che abbiamo definito "criterio formale" di determinazione del valore a favore del "criterio sostanziale", nel caso in cui emerga una sproporzione evidente inter *petitum et decisum*, ossia allorché vi sia una sproporzione evidente tra quanto richiesto dalla parte e quanto, poi, sia effettivamente assegnato con la decisione.

È interessante rilevare che le locuzioni «sproporzione evidente» e «manifestamente diverso» denotano concetti che non postulano necessariamente una sproporzione eccessiva ma, più semplicemente, una differenza oggettivamente riscontrabile.

In effetti, dunque, la diversità tra valore effettivo e valore presunto della controversia è manifesta e, quindi, rilevante ai fini della determinazione «a ribasso» dello scaglione da applicare nella determinazione degli onorari da porre a carico del cliente, tutte le volte in cui la quantificazione della pretesa azionata (si pensi, soprattutto, alla richiesta di risarcimento danni) sia ingiustificata, ossia il risultato di un'operazione non ancorata ad alcun parametro, oggettivo o anche solo equitativo, compiuta arbitrariamente dall'avvocato».

Ecco spiegati i vani tentativi e le acrobatiche elucubrazioni interpretative degli addetti ai lavori, a cui si è assistito finora nel corrente anno.



P. Q. M.

*Visti ed applicati gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 ss. della legge ordinaria 11 marzo 1953 n. 87; 183 ss., 190, 281-quater s., 278, 279, 295 c.p.c.; 118 ss. delle disposizioni d'attuazione e transitorie del c.p.c.;*

*Solleva d'ufficio la non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale delle disposizioni, di cui all'art. 9, comma 3, della legge 24 marzo 2012, n. 27, in oggetto del seguente testo normativo: «3. Le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali» per i seguenti motivi:*

*I. — Che tale testo normativo risulta inesistente nel decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni ed integrazioni, dalla legge testé cit., e che, pertanto, trattandosi di norma di legge innovativa dell'ordinamento giuridico, entrata in vigore esattamente allorché pubblicata sul Supplemento ordinario n. 53/L alla G.U. - Serie generale - 24 marzo 2012 n. 71, stabilisce l'ultrattività delle abrogate tariffe professionali relative alle sole spese processuali, con decorrenza retroattiva dalla data d'entrata in vigore del decreto-legge convertito 24 gennaio 2012, n. 1 (pubblicato sul Supplemento ordinario n. 18/L alla Gazzetta Ufficiale - Serie generale - 24 gennaio 2012 n. 19 ed entrato in vigore in pari data), in violazione degli articoli 3, 24, 101, 104, 107, 111 e 117 Cost.;*

*II. — Che, avendo i commi 1 e 5 del decreto-legge, esattamente riprodotti nella legge di conversione, entrambi identificati nel testo che precede del presente dispositivo, abrogato ex professo le norme di rinvio recettizio, di cui al decreto ministeriale di determinazione delle su ripetute tariffe, già contenute negli articoli 60 ss. e 64 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, pubblicato sulla G. U. 5 dicembre 1933, n. 281, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, recante «Ordinamento delle professioni di avvocato [e procuratore]» pubblicata sulla G.U. 30 gennaio 1934, n. 24 con il d.m. n. 127/2004 d'accompagnamento, l'ultrattività suddetta di tali tariffe giudiziali si palesa impossibile, irragionevole ed inesistente ed, perciò, incostituzionale per violazione dei medesimi articoli 3, 24, 101, 104, 107, 111 e 117 Cost.*

*Sospende per l'effetto, il processo in corso;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che a cura della Cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonchè venga comunicata dal cancelliere dirigente anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Si comunichi.*

*Così provveduto in Nocera Inferiore (Salerno), in data 30 aprile 2012.*

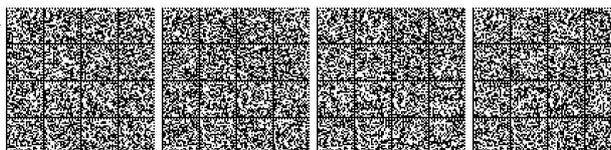
*Il giudice monocratico: DE GIACOMO*

13C00246

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-027) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## 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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://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](mailto: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 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

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

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

(di cui spese di spedizione € 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**

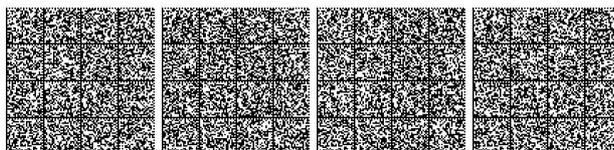
Abbonamento annuo € **190,00**  
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00  
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 8,00

