

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 39

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

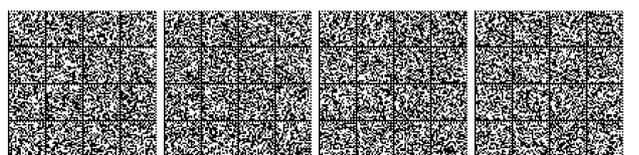
Roma - Mercoledì, 25 settembre 2013

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

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 78. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 luglio 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali - Previsione che gli assegnatari debbano sottoscrivere apposite clausole aggiuntive, predisposte dalla Giunta regionale, al contratto di formazione specialistica definito dal d.P.C.m. 6 luglio 2007 - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza nella disciplina statale dei contenuti dei contratti di formazione specialistica, necessariamente uniforme sul territorio nazionale - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - “In alternativa”: Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di “professioni”, di “tutela della salute” e di “istruzione” - Violazione del principio di eguaglianza - Ingiustificata disparità di trattamento fra specializzandi fruitori dei contratti aggiuntivi e specializzandi assoggettati al contratto nazionale.**
- Legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9, art. 3.
 - Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368, art. 37. Pag. 1
- N. 79. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 luglio 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Imposte e tasse - Norme della Regione Sardegna - IRAP - Riduzione a decorrere dal 2013 dell'aliquota IRAP a favore delle imprese e delle amministrazioni regionali e locali nella misura del 70% e dell'1% per le amministrazioni statali - Previsione dell'utilizzazione delle maggiori disponibilità derivanti dalla riduzione, da parte dei Comuni, per contrastare la povertà e finanziare progetti per l'occupazione e, da parte delle Province, per la manutenzione degli immobili scolastici di loro competenza - Quantificazione delle minori entrate derivanti dalla riduzione delle aliquote in euro 325.733.000 per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario - Denunciata violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.**
- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2013, n. 12, art. 2.
 - Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 art. 40; decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 18. Pag. 3
- N. 197. Ordinanza della Corte d'appello di Reggio Calabria del 15 aprile 2013.
- Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al “valore del diritto accertato [dal giudice]” senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla “equa soddisfazione” per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**



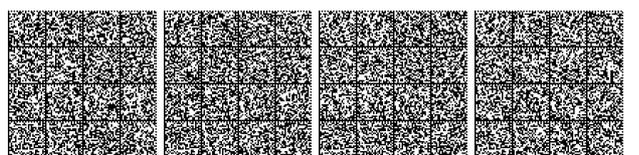
- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-*bis*, comma 3, introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
 - Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 5
- N. 198. Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 19 marzo 2013.
Processo penale - Casi di revisione - Revisione della condanna sulla base della sola diversa valutazione delle prove assunte nel precedente giudizio, allorché risulti evidente che la condanna stessa si è fondata su un errore di fatto incontrovertibilmente emergente da quelle stesse prove - Mancata previsione - Lesione del diritto alla riparazione degli errori giudiziari.
- Codice di procedura penale, artt. 630 e 637, comma 3.
 - Costituzione, art. 24, comma quarto. Pag. 13
- N. 199. Ordinanza del Tribunale di Trento del 17 gennaio 2013.
Previdenza - Indennità premio di fine servizio per direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario delle A.S.L. - Determinazione dei contributi previdenziali sulla base del trattamento economico corrisposto per l'incarico conferito, anziché sulla base del trattamento stipendiale spettante (retribuzione "virtuale"), come stabilito dall'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, abrogato dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 229/1999 - Violazione del principio di copertura finanziaria in base alla nuova formulazione derivante dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 2 - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 351/2010 e 119/2012, aventi ad oggetto la stessa disposizione di legge censurata in riferimento a diversi parametri costituzionali.
- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 3-*bis*, comma 11, inserito dall'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229.
 - Costituzione, artt. 76 e 81; legge 30 novembre 1998, n. 419, art. 1, comma 4. Pag. 16
- N. 200. Ordinanza del Consiglio di Stato del 28 dicembre 2012.
Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Marche - Previsione che le tariffe di cui al comma 1 dell'art. 17 della legge regionale n. 71/1997, come sostituito dall'art. 24 della legge regionale n. 19/2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2008), si applicano anche alle convenzioni già stipulate alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale n. 19/2007 relativamente ai materiali estratti a decorrere dal 1° gennaio 2009 - Violazione dei principi di uguaglianza e di affidamento dei cittadini nella certezza dei rapporti giuridici - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.
- Legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31, art. 42, comma 3.
 - Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 19
- N. 201. Ordinanza del Consiglio di Stato del 28 dicembre 2012
Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Marche - Previsione che le tariffe di cui al comma 1 dell'art. 17 della legge regionale n. 71/1997, come sostituito dall'art. 24 della legge regionale n. 19/2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2008), si applicano anche alle convenzioni già stipulate alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale n. 19/2007 relativamente ai materiali estratti a decorrere dal 1° gennaio 2009 - Violazione dei principi di uguaglianza e di affidamento dei cittadini nella certezza dei rapporti giuridici - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.



- Legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31, art. 42, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.....

Pag. 24





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 78

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 luglio 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali - Previsione che gli assegnatari debbano sottoscrivere apposite clausole aggiuntive, predisposte dalla Giunta regionale, al contratto di formazione specialistica definito dal d.P.C.m. 6 luglio 2007 - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza nella disciplina statale dei contenuti dei contratti di formazione specialistica, necessariamente uniforme sul territorio nazionale - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - “In alternativa”: Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di “professioni”, di “tutela della salute” e di “istruzione” - Violazione del principio di eguaglianza - Ingiustificata disparità di trattamento fra specializzandi fruitori dei contratti aggiuntivi e specializzandi assoggettati al contratto nazionale.

– Legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9, art. 3.

– Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368, art. 37.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, (cod. fiscale della Presidenza del Consiglio dei ministri 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato, cod. fiscale 80224030587, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC ags_m2@mail-certavvocaturastato.it);

Contro la regione Veneto, in persona del Presidente in carica per l’impugnazione della legge regionale della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 42, pubblicata sul B.U.R. n. 42 del 17 maggio 2013, recante «Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali», in relazione al suo articolo 3.

La legge regionale della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 42, pubblicata sul B.U.R. n. 42 del 17 maggio 2013, recante «Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali», dispone:

Art. 3 — «1. Il medico specializzando assegnatario del contratto aggiuntivo regionale, sottoscrive apposite clausole, predisposte dalla Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, al contratto di formazione specialistica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007 «Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici», che viene conseguentemente adeguato a quanto previsto nella presente legge».

Tale norma è illegittima per i seguenti

MOTIVI

1) *In relazione all’art. 117, comma 2, lettera l), violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell’ordinamento civile.*

La disposizione regionale in esame viola, in via principale, il parametro costituzionale in rubrica.

La stessa, infatti, sottoponendo i contratti di formazione specialistica a non meglio precisate clausole aggiuntive, la cui definizione è rimessa alla Giunta regionale, interviene nella definizione del contenuto dei contratti di formazione specialistica.

Tuttavia, tale disciplina appartiene alla materia dell’ordinamento civile, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Costituisce espressione di tale potestà legislativa l’art. 37 del decreto legislativo n. 368/1999 (recante «Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/



CE)), che, al comma I, disciplina il contratto di formazione specialistica, prevedendo testualmente che “11 contratto è finalizzato esclusivamente all’acquisizione delle capacità professionali inerenti al titolo di specialista, mediante la frequenza programmata delle attività didattiche firmali e lo svolgimento di attività assistenziali funzionali alla progressiva acquisizione delle competenze previste dall’ordinamento didattico delle singole scuole, in conformità alle indicazioni dell’Unione europea. Il contratto non dà in alcun modo diritto all’accesso ai ruoli del Servizio sanitario nazionale e dell’università o ad alcun rapporto di lavoro con gli enti predetti».

Il medesimo art. 37, comma 2, dispone inoltre che «Lo schema-tipo del contratto è definito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con i Ministri della sanità, del tesoro e del lavoro e della previdenza sociale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Tale norma è stata attuata col Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 6 luglio 2007, recante, per l’appunto, «Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici».

Dalle disposizioni appena riportate appare evidente come l’intento del legislatore statale sia stato quello di definire, in maniera uniforme sull’intero territorio nazionale, i requisiti e i contenuti del contratto di formazione specialistica, anche al fine di attuare le direttive comunitarie che disciplinano i percorsi di formazione delle professioni.

Risultano, infatti, evidenti le esigenze di carattere unitario sottese alla disciplina, di fonte statale, dei suddetti contratti di formazione, non essendo ammissibile una regolamentazione differenziata di fattispecie che sono preordinate all’accesso al mondo delle professioni sanitarie e che, pertanto, devono essere disciplinate in modo uniforme sul territorio nazionale.

La norma regionale in esame, pertanto, intervenendo sulla definizione dei contenuti dei contratti di formazione specialistica, riservati allo Stato dal citato articolo 37 del d.lgs. n. 368/1999, invade la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento civile” in violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera i) della Costituzione.

2) *In via alternativa, in relazione all’art. 117, comma 3, della Costituzione, violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «professioni», di «tutela della salute» e di «istruzione».*

Qualora si ritenga che l’art. 3 in esame non rientri nella materia dell’ “ordinamento civile” di cui all’art. 117, comma 2, lett. 1), della Costituzione, in ogni caso lo stesso viola l’art. 117, comma 3, della Costituzione, contrastando lo stesso con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di professioni, di tutela della salute e di istruzione, oggetto di legislazione concorrente.

Infatti, la materia dei contratti di formazione specialistica per le specializzazioni in medicina e chirurgia scaturisce dall’intreccio di varie materie, quali quelle delle professioni, dell’istruzione e della tutela della salute, tutte rimesse, dall’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, nell’ambito della quale, come noto, lo Stato è tenuto a dettare i principi fondamentali, mentre le Regioni sono abilitate legiferare nel rispetto dei principi stessi.

Con riferimento alla “materia delle professioni”, codesta Corte costituzionale, con costante giurisprudenza, ha precisato che “l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, include la materia delle professioni tra quelle oggetto di competenza legislativa concorrente e [...], rispetto ad essa, debbono ritenersi riservate allo Stato sia l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (sentenze n. 40 del 2006; n. 424, n. 355 e n. 319 del 2005), sia la disciplina dei titoli necessari per l’esercizio delle professioni (sentenza n. 153 del 2006), sia l’istituzione di nuovi albi (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 355 del 2005)” (cfr. sent. n. 424/2006).

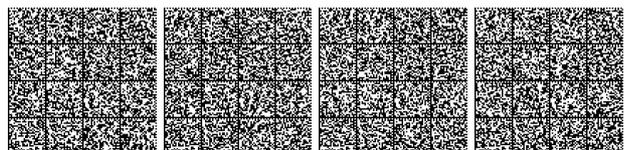
Tali aspetti della disciplina delle professioni sanitarie, dunque, costituiscono principi fondamentali al cui rispetto sono tenute le Regioni.

Poiché le norme di cui al citato articolo 37 del d.lgs. n. 368/1999 disciplinano aspetti strettamente connessi ai titoli abilitanti e agli ordinamenti didattici per l’accesso alle professioni sanitarie e alle relative specializzazioni, la disposizione regionale in esame risulta in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di professioni, come delineata dall’art. 37 del d.lgs. 368/1999.

Inoltre, in materia di professioni sanitarie, la relativa disciplina è finalizzata altresì a garantire che, nell’esercizio delle stesse, venga assicurata e salvaguardata la tutela della salute dei cittadini; evidente che il ripetuto articolo 37 del d.lgs. n. 368/1999 attiene necessariamente anche alla materia della “tutela della salute” e rappresenta principio fondamentale della relativa legislazione.

Infine, considerato che il menzionato art. 37 del d.lgs. n. 368/1999 disciplina la formazione professionale, è da ritenersi altresì principio fondamentale in “materia di istruzione”.

Di conseguenza l’art. 3 in esame, viola l’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per violazione dei principi fondamentali in materia di professioni, di tutela della salute e d’istruzione.



3) *In relazione all'art. 3 della Costituzione violazione del principio di eguaglianza.*

Si rileva, infine, che, poiché le clausole previste dalla legge regionale in esame si applicano solo ai contratti stipulati dagli specializzandi “aggiuntivi”, la disposizione in esame è evidentemente idonea a determinare un’ingiustificata disparità di trattamento tra i potenziali fruitori di tale tipo di contratto previsto dalla norma regionale esaminata e gli specializzandi assoggettati al contratto annuale di formazione specialistica stipulato a livello nazionale e disciplinato dalla normativa statale di cui al richiamato art. 37 del decreto legislativo n. 368/1999.

Dunque, il differente trattamento riservato a situazioni giuridiche sostanzialmente identiche, determina un evidente contrasto della norma impugnata con il principio costituzionale di eguaglianza di cui all’articolo 3 della Costituzione.

P.Q.M.

Si confida che codesta ecc.ma Corte vorrà dichiarare l’illegittimità dell’art. 3 della legge della Regione Veneto n. 9 del 14 maggio 2013.

Roma, 15 luglio 2013

L’Avvocato dello Stato: COLELLI

13C00295

n. 79

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato il 30 luglio 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Imposte e tasse - Norme della Regione Sardegna - IRAP - Riduzione a decorrere dal 2013 dell’aliquota IRAP a favore delle imprese e delle amministrazioni regionali e locali nella misura del 70% e dell’1% per le amministrazioni statali - Previsione dell’utilizzazione delle maggiori disponibilità derivanti dalla riduzione, da parte dei Comuni, per contrastare la povertà e finanziare progetti per l’occupazione e, da parte delle Province, per la manutenzione degli immobili scolastici di loro competenza - Quantificazione delle minori entrate derivanti dalla riduzione delle aliquote in euro 325.733.000 per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario - Denunciata violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2013, n. 12, art. 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 art. 40; decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 18.

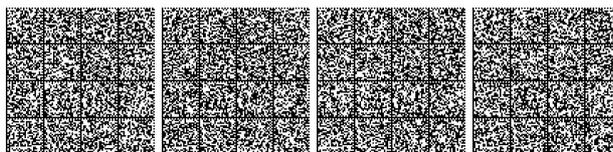
Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Sardegna, in persona del Presidente in carica per l’impugnazione della legge regionale della Sardegna n. 12 del 23 maggio 2013, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Sardegna n. 24 del 24 maggio 2013, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2013)», nell’art. 2.

La legge regionale della Sardegna n. 12/2013 contiene disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione.

L’art. 2, rubricato “Riduzione delle aliquote IRAP e agevolazioni per l’acquisto di carburanti” prevede quanto segue:

«1. In considerazione del perdurare dello stato di crisi economica per i periodi di imposta 2013, a decorrere dal 1° gennaio 2013, 2014 e 2015 in coerenza con le disposizioni di cui al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determi-



nazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), e nel rispetto della normativa comunitaria, le aliquote dell'imposta sulle attività produttive (IRAP) esercitate nel territorio della Regione determinate dal decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'Imposta regionale sulle attività produttive), e successive modifiche ed integrazioni, sono ridotte del:

a) 70 per cento per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) ad e) del decreto legislativo n. 446 del 1997;

b) 70 per cento per l'Amministrazione regionale, il Consiglio regionale, gli enti locali, gli enti pubblici regionali e le agenzie regionali e locali, le aziende sanitarie, l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna;

c) 1 per cento per le altre amministrazioni pubbliche statali ai sensi del decreto legislativo n. 466 del 1997.

2. Gli enti locali territoriali utilizzano le disponibilità di bilancio conseguenti all'applicazione della riduzione di cui al comma 1 per le seguenti finalità:

a) i comuni per le azioni previste per contrastare la povertà e per finanziare progetti per l'occupazione aventi i requisiti previsti dall'articolo 5, commi da 1 a 4, della legge regionale n. 6 del 2012;

b) le province, nelle more della legge di riforma, per la manutenzione degli immobili scolastici di loro competenza.

3. Le minori entrate derivanti dall'applicazione del presente articolo sono valutate in euro 325.733.000 per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 (UPB E116.002).

4. Al fine di fronteggiare la situazione di grave crisi congiunturale, la Giunta regionale presenta, entro venti giorni dall'entrata in vigore della presente legge, un disegno di legge in materia di agevolazioni finalizzate all'acquisto di carburanti per autotrazione privata a favore dei residenti in Sardegna».

La disposizione si pone in contrasto con le norme statali in materia di aliquote Irap, eccedendo dalle competenze legislative statutarie di cui agli artt. 3-5, legge costituzionale n. 3/1948 e violando la competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario di cui all'art. 117, comma 2, lettera e), Cost., e comunque i principi fissati dall'art. 117, comma 3, Cost., per i seguenti

MOTIVI

La legge regionale è censurabile in quanto eccede dalle competenze legislative statutarie di cui agli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto Speciale della Regione, adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni e integrazioni.

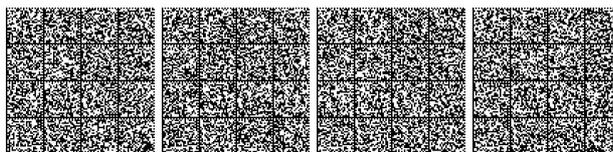
La legge, inoltre, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario, ed eccede, in ogni caso, dalla competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento di finanza pubblica, prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed estesa, ex art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, alla Regione Sardegna quale forma di autonomia più ampia.

Come più volte ribadito da codesta Corte costituzionale, il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi agli obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione, si impone anche alle Regioni a statuto speciale nell'esercizio della propria autonomia finanziaria.

Nel caso di specie, la disciplina regionale incide sull'Irap, che non rientra tra i tributi propri regionali (v. Corte cost. n. 296/2003; Corte cost. n. 241/2004; Corte cost. n. 381/2004): la disciplina della stessa è rimessa esclusivamente allo Stato, fatti salvi gli interventi che lo stesso legislatore statale attribuisce a quello regionale.

Secondo codesta Ecc.ma Corte, l'Irap, «sebbene sia percepita dalle Regioni e dalle Province autonome, è un tributo statale per sua natura, ed è disciplinato dalla legislazione statale. Alle Regioni e alle Province autonome residuano soltanto gli spazi normativi espressamente stabiliti dalla legislazione statale [...]. Al di fuori di quegli spazi, alle Regioni è precluso qualsiasi intervento normativo [...]» (Corte cost. n. 99 /2012).

In effetti «l'Irap, anche dopo la sua «regionalizzazione» non è divenuta «tributo proprio» regionale - nell'accezione di tributo la cui disciplina è liberamente modificabile da parte delle Regioni (o Province autonome) - ma resta un tributo disciplinato dalla legge statale in alcuni suoi elementi strutturali e, quindi, in questo senso, «erariale»», e che lo Stato «continua a regolare compiutamente la materia e a circoscrivere con precisione gli ambiti di intervento del legislatore regionale» (sentenze n. 357 del 2010 e n. 216 del 2009)» (Corte cost. n. 50/2012).



La disposizione qui censurata fa riferimento al perdurare dello stato di crisi economica per quanto concerne la Regione Sardegna.

Ora, l'art. 40, D.L. n. 78/2010 ha riconosciuto alle regioni ricadenti in zone disagiate (tra le quali la Sardegna) la facoltà di modificare l'aliquota IRAP, fino ad azzerarla, nonché di disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, con riferimento unicamente alle nuove iniziative produttive.

Il d.lgs. n. 446/1997, istitutivo dell'IRAP, aveva peraltro già previsto, all'art. 18, agevolazioni consistenti in crediti d'imposta a valere sull'IRAP (e sull'IRPEF) con esclusivo riferimento alle nuove iniziative produttive.

In generale, ai sensi dell'art. 1, comma 43, legge n. 244/2007, "le regioni non possono modificare le basi imponibili; nei limiti stabiliti dalle leggi statali, possono modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché introdurre speciali agevolazioni".

L'art. 2, commi 1, 2 e 3 della legge in esame, introduce invece, a decorrere dal 2013, una serie di riduzioni dell'aliquota IRAP a favore delle imprese (nella misura del 70%) e degli enti pubblici (nella misura del 70% per le amministrazioni regionali e locali e dell'1% per le altre amministrazioni pubbliche statali).

La normativa statale non consente un intervento sulle aliquote generalizzato, essendo limitato alle sole nuove iniziative produttive.

La disposizione regionale in esame, nel consentire agevolazioni fiscali di carattere generale e non finalizzate a sostenere le nuove iniziative produttive, viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario, e i principi sanciti dal legislatore statale con le citate disposizioni, nonché i principi stabiliti ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

P.Q.M.

Si confida che codesta ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'art. 2 della legge regionale della Sardegna n. 12 del 23 maggio 2013.

Roma, 22 luglio 2013

L'Avvocato dello Stato: D'ASCIA

13C00306

N. 197

Ordinanza del 15 aprile 2013 emessa dal Giudice designato della Corte d'appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Romano Calogero contro Ministero della giustizia

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al "valore del diritto accertato [dal giudice]" senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla "equa soddisfazione" per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



LA CORTE D'APPELLO

Ha emesso il seguente decreto nel procedimento iscritto al n. 61/2013 V.G.

Letto il ricorso proposto ai sensi della legge n. 89/2001 e modif. succ, in data 25 marzo 2013 da: Romano Calogero; nato in data 14 gennaio 1938 a Salemi (TP) e residente in Villafranca Tirrena, via Fleming n. 6; C.F.: RMN CGR 38A14 H700V;

parte rappresentata e difesa per procura ai margini del predetto atto dell'avv. Notaro Teresa del foro di Messina ed elettivamente domiciliata in Messina, presso lo studio della medesima (via Saffi n. 32);

Vista la documentazione allegata (trasmessa a questo magistrato in data 8 aprile 2013);

Premesso in punto di fatto che la decisione che ha concluso il procedimento presupposto (emessa in data 20 settembre 2012 – 9 ottobre 2012) è divenuta irrevocabile, con effetto a far tempo dal 9 ottobre 2012, e che il ricorso odierno è stato depositato in data 25 marzo 2013;

Dato atto che la domanda è stata introdotta entro il termine di proponibilità di rito (fermo il disposto dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 nel testo vigente, secondo cui la domanda di riparazione può essere proposta a pena di decadenza entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il procedimento è divenuta definitiva), donde la sua ammissibilità;

Considerato in diritto che:

la soccombenza nel giudizio presupposto di colui che promuova un ricorso per equo indennizzo (ai sensi della legge n. 89 del 2001 e modif. succ.) è stata espressamente prevista quale causa di rigetto della domanda — a termini dell'art. 2 comma 2-*quinquies* della legge citata, nel testo in atto vigente — soltanto nel caso in cui concorrano con essa i requisiti ulteriori:

della condanna del soccombente per responsabilità processuale aggravata ex art. 96 C.P.C.;

della condanna del medesimo ex art. 91 primo comma secondo periodo C.P.C.;

ovvero, ancora:

dell'aver detta parte posto in essere un abuso di poteri processuali che abbia determinato un'ingiustificata dilazione dei termini del procedimento;

sicché può darsi atto che persiste (pur dopo la novella di cui alla legge n. 134 del 2012) il riconoscimento normativo d'una piena legittimazione in capo alla parte, anche se già soccombente nel giudizio presupposto, a far valutare l'eventuale sussistenza d'una lesione del suo diritto a conseguire in un tempo ragionevole una pronuncia risolutiva della questione controversa;

la previsione contenuta nel comma 3 del «nuovo» art. 2-*bis*, secondo cui «... la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice ...», che ha introdotto un tetto massimo (o valore «soglia») per la determinazione in concreto del quantum liquidabile prima non previsto, in quanto non coordinata con il superiore principio fa tuttavia sorgere due distinti problemi interpretativi, che esigono coerenti e correlate soluzioni (data la loro reciproca interdipendenza):

1) cosa debba intendersi per «... valore del diritto accertato dal giudice ...»;

2) se l'introduzione d'un tetto massimo all'indennizzo liquidabile così avvenuta valga per tutti i possibili epiloghi del giudizio presupposto e per tutte le parti d'esso (qualora, ovviamente, promuovano un ricorso *ex lege* Pinto);

Rilevato, in proposito:

sub 1):

che (nella scelta materiale con cui il legislatore ha provveduto a calmierare gli effetti per l'Erario delle decisioni emanande in *subiecta materia*) il «valore del diritto accertato» è parametro che (sebbene suppletivo) prevale rispetto a quello del valore della causa, qualora in concreto gli sia inferiore;

che per l'identificazione del parametro primario suddetto (che comunque va determinato, ai fini perequativi suddetti) unico possibile richiamo si dà con riferimento alla disciplina della determinazione del valore della controversia (rilevante sia in tema d'individuazione del Giudice competente sia per la liquidazione delle spese giudiziali) dettata dagli artt. 7 e ss. fino a 17 del C.P.C.;

che mentre per le cause di valore «determinato» o «determinabile», il «valore soglia» in questione — se ad esso dovesse essere correlato — sarebbe agevolmente individuabile, per le cause cd. di valore indeterminabile è dubbio se debba applicarsi il criterio per cui la causa avrà valore entro il tetto massimo di competenza del giudice adito (soluzione che potrebbe operare peraltro soltanto per le cause di competenza del giudice di pace) o quello *aliunde* determinato ai sensi degli artt. 10 e ss., ovvero se la predetta disposizione non trovi applicazione e quindi l'indennizzo



liquidabile *ex lege* n. 89 del 2001 non debba, in tali ipotesi, incontrare alcun tetto massimo (come sembrerebbe potersi arguire, tra l'altro, in materia di accertamento su diritti di personalità, diritti indisponibili o *status* e posizioni giuridicamente tutelabili analoghe);

che, comunque, l'epilogo del procedimento presupposto, nell'ipotesi di soccombenza in esso di chi promuova ricorso ai sensi della legge n. 89 del 2001, rileva alla luce delle superiori constatazioni anche quale elemento per la determinazione della soglia (o «tetto massimo») della concreta liquidabilità dell'indennizzo e va pertanto assunto nel novero degli elementi funzionali al merito della decisione emananda;

che in subiecta materia notoriamente è ammesso che sussiste un pregiudizio in *re ipsa*, suscettibile dunque di quantificazione equitativa, sicché non può affermarsi:

né che sia onere del ricorrente dedurre e provare (quale elemento indefettibile per il vaglio della domanda) se sussista e quale sia il valore «soglia» di cui al comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge citata;

né che, in difetto d'allegazione o deduzione d'elementi idonei a consentirne l'identificazione e la quantificazione (sempre ai soli fini della legge n. 89 del 2001), tanto ne comporterebbe l'inammissibilità:

non si dimentichi, infatti, che si versa in tema di giudizio monitorio cui si applicano i primi due commi dell'art. 640 C.P.C. (secondo cui «... Il giudice, se ritiene insufficientemente giustificata la domanda, dispone che il cancelliere ne dia notizia al ricorrente, invitandolo a provvedere alla prova ...», con l'esito sanzionatorio per cui «... se il ricorrente non risponde all'invito o non ritira il ricorso oppure se la domanda non è accoglibile, il giudice la rigetta con decreto motivato ...») e che il giudicante non può pertanto rigettare, ovvero dichiarare inammissibile, la domanda per la superiore circostanza;

che, però, mentre per il regime della competenza si fa riferimento al valore quale determinato o determinabile in relazione al *petitum* (o ai *patita*), per il regime della legge Pinto si fa riferimento al valore ritenuto in decisione, e pertanto va chiarito quale sia l'effettivo contenuto prescrittivo della disposizione;

sub 2), che va verificato se detta disposizione integri un'ulteriore causa d'eventuale esclusione d'indennizzo (ancorché non espressamente tipizzata come tale), nel senso che nulla possa essere riconosciuto all'istante nel caso in cui il diritto dallo stesso asseritamente vantato sia fatto valere in giudizio ma sia stato affermato insussistente (in tutto o in parte), ovvero se qualora il ricorrente sia stato soccombente (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto e detto giudizio abbia avuto durata irragionevole, la negazione del diritto preteso non valga anche ad escludere il diritto ad equo indennizzo;

ed in proposito almeno tre sono le opzioni praticabili, nel senso che:

2.1 una prima opzione suggerisce che la prima eventualità possa ammettersi nel sistema (e sarebbe probabilmente quella più coerente con l'esigenza calmieratrice di cui s'è detto);

ciò (sebbene in apparente contrasto con l'indirizzo consolidato della CEDU in proposito, per cui anche il totalmente soccombente ha diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole del processo di cui sia stato parte) in via ermeneutica deriva dal fatto che una siffatta interpretazione della norma (che apparirebbe in sintonia, peraltro, con alcuni spunti offerti dalla relazione introduttiva del testo del disegno di legge poi definitivamente approvato dal Parlamento e, tra questi, segnatamente con il rilievo della necessità d'arginare la presunzione di dannosità della prolungata durata di un processo in modo che non divenga assoluta, ma rimanga *iuris tantum*, con conseguente ammissibilità — nonostante eventuali diversi *dicta* della Corte CEDU — d'ipotesi d'esclusione del diritto ad un indennizzo anche in caso di irragionevole durata del giudizio stesso là dove ciò comunque ripugni a principi superiori dell'ordinamento interno) sarebbe coerente altresì con la *ratio* di non poche altre disposizioni della novella normativa in esame, tra cui:

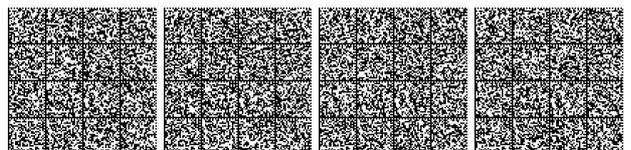
le richiamate previsioni d'esclusione del diritto all'indennizzo di cui all'art. 2 comma 2-*quinquies*;

la disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui commisurare l'indennizzo;

la prevista improponibilità della domanda prima della definizione del procedimento con provvedimento irrevocabile (che è funzionale a consentire proprio il vaglio dell'esito di tale giudizio ai fini liquidatori suddetti);

2.2 una seconda opzione proporrebbe, invece, di ritenere non soltanto che il diritto ad equo indennizzo spetti comunque (ove non si versi nelle cause d'esclusione espressamente tipizzate) anche al ricorrente totalmente soccombente nel giudizio presupposto, ma pure che esso debba essere commisurato entro il range normativamente stabilito — tra i 500 ed i 1500 euro per anno (o frazione) — e comunque con le limitazioni di soglia o di tetto massimo dettate dall'art. 2-*quinquies* comma 3 (come a dire che non solo il vittorioso nel giudizio presupposto ma anche il soccombente incontrerà un limite quantitativo alla pretesa riconoscibile);

2.3 una terza opzione, infine, parrebbe ammettere che in detta liquidazione a pro del totale soccombente il valore soglia suddetto non dovrebbe operare (perché non v'è a suo favore riconoscimento d'alcun diritto al cui valore parametrare tale tetto massimo);



ma è palese che tanto implicherebbe una diversificazione di trattamento (con esito premiale per il soccombente e penalizzante per il vittorioso parziale) difficilmente compatibile con i principi costituzionali d'uguaglianza e ragionevolezza;

Costatato che la seconda delle tre opzioni enunciate è invece quella (nel contesto di sistema vigente in proposito) più coerente con l'indirizzo costante CEDU retro richiamato e con la *littera legis* della novella del 2012 e, per tal ragione, va tendenzialmente preferita, poiché se il legislatore avesse voluto anche in tale ipotesi derogarvi (in ossequio a principi superiori d'ordinamento, quali quelli d'uguaglianza e di ragionevolezza) avrebbe potuto e dovuto prevederlo;

Rilevato che, tuttavia, occorre chiarire ugualmente — nei sensi retro richiamati sub 1) — cosa debba intendersi per «valore del diritto accertato»;

Ritenuto, in proposito, che:

assumere che il valore di soglia massima sia applicabile per il solo caso in cui il ricorrente *ex lege* n. 89 del 2011 sia stato sostanzialmente vittorioso (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto non risulta, in difetto d'esprese clausole limitative, ammissibile;

la disposizione, d'altronde, va coordinata con la previsione del comma 2 del medesimo articolo (secondo cui: «L'indennizzo è determinato a norma dell'art. 2056 del codice civile, tenendo conto: *a*) dell'esito del processo [corsivo dell'estensore] nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1 dell'art. 2; *b*) del comportamento del giudice e delle parti; *c*) della natura degli interessi coinvolti; *d*) del valore e della rilevanza della causa, valutati anche in relazione alle condizioni personali della parte ...»), che a tanto non fa alcun riferimento;

ancora, è da considerare che l'accertamento della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo (che è l'oggetto della cognizione del procedimento in questione) non verte soltanto quanto accade «nel» processo, come parrebbe prima facie dedursi dall'*incipit* dell'art. 2 comma 2 («... Nell'accertare la violazione il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione»), ma anche il suo concreto epilogo (perché occorre verificare che si sia al di fuori delle ipotesi di prevista esclusione del diritto ad indennizzo, e dunque non si può prescindere dal suo rilievo ai superiori fini);

opinare che la superiore lettera possa interpretarsi nel senso di aver fatto riferimento alla vittoriosità o alla soccombenza in senso processuale e non sostanziale (equiparando così l'una all'altra delle due parti del giudizio presupposto) non sembra discutibile tanto sotto il profilo dell'equità sostanziale, quanto sotto il profilo del rigore formale dell'interpretazione che vuole adottarsi;

non appare infatti concettualmente scorretto legittimare, in tali eventualità, l'impiego quale valore di soglia massima di liquidazione — in via suppletiva rispetto a quello del valore del diritto riconosciuto (che non c'è, perché la sentenza «rigetta» o dichiara inammissibile o improponibile o improcedibile la domanda) — quello del valore «positivo» che il giudizio abbia comunque recato alla parte processualmente vittoriosa:

avendo infatti il diritto negato all'uno un rilievo concreto economicamente correlabile alla sfera giuridica dell'altro (nel senso che il convenuto nel giudizio presupposto che non formuli riconvenzionali ma si limiti ad una mera difesa comunque «lucra» dalla sconfitta della pretesa altrui la stabilizzazione della sua situazione *quo antea*, ossia il non dover corrispondere o il non dover adempiere ad un *facere* altrimenti per lui oneroso nella misura del *petitum* preteso e poi disatteso), l'interessato potrebbe venire a conseguire un indennizzo da irragionevole durata pur non avendo azionato alcuna pretesa *ex adverso*, ed addirittura in misura massima, mentre quella consentita al sostanzialmente vittorioso (ma processualmente di gran lunga soccombente) potrebbe essere decisamente inferiore alla prima;

e ciò non risulterebbe irragionevole (o comunque lesivo dell'uguaglianza sostanziale tra le parti di lite), per la diversa incidenza concreta sulla situazione di vita dell'uno e dell'altro della pendenza in se d'un processo potenzialmente foriero d'apportare vantaggio o svantaggio rilevante ad entrambi i contendenti;

in tale ipotesi si dovrebbe però prescindere dal principio della domanda, che sembra invece recepito dal *dictum* espresso della disposizione in esame («... valore del diritto accertato ...»);

di dubbia legittima appare, invece, una liquidazione equitativa che — adottando, in via suppletiva, un criterio di perequazione correttivo di potenziali distorsioni — riconoscesse che l'ammontare: o del valore del diritto riconosciuto in concreto alla controparte; o del valore del giudizio (in base al variabile grado di rilevanza della soccombenza, se parziale o totale) possano costituire soglie non superabili per entrambi i già contendenti;

e ciò nel senso che, qualora il valore del diritto accertato in capo all'attore (o ricorrente) del giudizio presupposto fosse 0 o inferiore a quello del valore del giudizio in senso processuale, o comunque accertato *ex post*, della controparte, questa non potrebbe vedersi comunque riconosciuto un indennizzo superiore a quello dell'attore sostanzialmente soccombente;



e ciò poiché tanto risulta incompatibile con l'indole oggettiva del valore «soglia» in questione e non è consentito dal tipo di discrezionalità ammessa per il giudicante *in subiecta materia*, poiché detta discrezionalità è pur sempre «vincolata» — trattandosi d'un procedimento liquidatorio che conferisce al decidente un potere mai sostanzialmente arbitrario, ove si riconosca che è comunque prevista una soglia minima inderogabile (riferibile all'indole non meramente simbolica dell'indennizzo da riconoscere) — e la sua sindacabilità in sede d'opposizione garantisce che l'eventuale ricorso appunto a parametri d'equità non vulneri il fondamento che la predetta discrezionalità ripete dalla legge vigente;

provando allora ad individuare i casi astrattamente prospettabili, e cioè:

a) quello in cui il ricorrente sia stato parzialmente soccombente — vuoi quale attore (o ricorrente), vuoi quale convenuto (o resistente) — nel giudizio presupposto;

b) quello in cui il ricorrente sia stato totalmente soccombente quale convenuto (o resistente) nel giudizio presupposto;

c) quello in cui il ricorrente sia stato totalmente soccombente quale attore (o ricorrente) nel giudizio presupposto;

può pertanto assumersi, alla luce delle superiori arguizioni, che:

nell'ipotesi sub a), il valore «soglia» comunque non superabile nella liquidazione dell'indennizzo (imposto dall'art. 2-*bis* comma 3 della legge citata) debba essere identificato nel valore del diritto effettivamente riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa;

nell'ipotesi sub b), il valore «soglia» comunque non superabile sarà pur sempre individuato nel valore del diritto riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa, ed ovviamente, salva la specificità della vicenda processuale (che potrà giustificare, in situazioni peculiari, anche l'equiparazione tra le parti), potrà essere diversificata la misura dell'indennizzo — entro il range assentito — con tendenziale liquidazione di quella del sostanzialmente soccombente in misura inferiore a quella riconoscibile al sostanzialmente vittorioso ma con possibilità di sua equiparazione ad essa;

nell'ipotesi sub c), infine, è da osservare che:

l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio ha valore (per chi asseriva di esserne titolare e di poterne fruire e disporre) giuridicamente ed economicamente pari a 0;

è vero poi che, ove non siano formulate riconvenzionali, ma mere difese (o eccezioni idonee a paralizzare la pretesa altrui), non v'è ex adverso alcuna domanda e pertanto non può agevolmente affermarsi che la pronuncia abbia implicitamente accertato contra un qualche diritto del convenuto o del resistente (cui riferire l'individuazione del predetto valore soglia).

A questo ultimo riguardo va però chiarito:

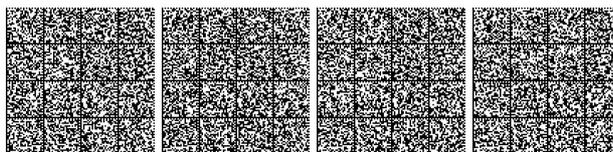
in primo luogo, che può assumersi, se il soccombente e la controparte permangono nella situazione *quo antea*, che dal punto di vista della controparte vi sia una sostanziale vittoriosità, poiché essa pur godrà del risultato utile costituito dalla continuità di detta situazione di fatto rispetto alle pretese dell'attore (o ricorrente) su cui sia intervenuto il giudicato ed entro i limiti del suo valore (quale emerso in decisione) potrà invocare per sé indennizzo (come riconosciuto sub b);

in secondo luogo, che ciò non equivale ad alcuna stabilizzazione o qualificabilità della stessa alla stregua d'un diritto o di situazione di fatto giuridicamente tutelabile né verso costui né verso chicchessia ed implicherà soltanto che il bene della vita controverso (che ha pur sempre un valore economicamente quantificabile) risulterà «intatto» rispetto all'iniziativa attorea, ma solo interinalmente;

in terzo luogo, che a pro' dell'attore o ricorrente — che subisca (nel giudizio presupposto) la predetta soccombenza processuale, eventualmente con condanna soltanto per la rifusione delle spese processuali, ai fini della quantificazione del correlato diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole di detto procedimento potrà utilizzarsi quale valore «soglia» non superabile quello del valore economico del diritto antea goduto dal convenuto o resistente vittorioso, o, qualora non ve ne fosse alcuno, il valore soglia costituito dal valore economico del bene della vita dedotto in controversia quale emerso in decisione mentre, in ultima analisi, se esso non sia suscettibile di rilievo patrimoniale, non v'è a ben vedere un parametro che consenta di provvedere;

Dato atto che, nella vicenda che ne occupa:

a) la parte ricorrente è risultata integralmente soccombente nel giudizio presupposto;



b) il procedimento presupposto ha avuto una durata:

di anni due, mesi tre e giorni ventotto per il giudizio di primo grado (dal deposito del ricorso introduttivo in data 29 novembre 2001 al deposito della sentenza di merito in data 28 dicembre 2004), al netto: dei rinvii delle udienze il cui differimento è imputabile al comportamento tenuto dalle parti, compresa quella odierna ricorrente, in quanto non necessitato da esigenze processuali di sorta ma determinato da mancata comparizione d'entrambe le parti, rinvii meri, trattative di bonario componimento o adesione dei procuratori costituiti ad astensioni collettive deliberate dall'organismo professionale di categoria (in n. di 3 occasioni, in riferimento alle date dell'11 marzo 2003, 21 ottobre 2003 e 13 aprile 2004), pari a a mesi 9;

di anni uno, mesi quattro e giorni quattro per il giudizio di secondo grado (dal deposito del ricorso introduttivo in data 5 aprile 2005 al deposito della sentenza di merito in data 10 gennaio 2007), sempre al netto dei periodi sopra indicati (per n. 1 occasione, in relazione all'udienza del 28 settembre 2006), pari a mesi 3;

di anni cinque, mesi due e giorni dieci per il giudizio di legittimità (dal deposito del ricorso introduttivo in data 24 luglio 2007 al deposito della sentenza in data 4 ottobre 2012);

c) esso eccede pertanto di anni due, mesi dieci e giorni tredici rispetto ai termini di cui all'art. 2-*bis* e 2-*ter* della legge n. 89/2001;

Valutati la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento nonché degli altri soggetti chiamati a concorrere o a contribuire alla sua definizione e la circostanza dell'avvenuta compensazione integrale tra le parti delle spese di lite per i primi due gradi del giudizio;

Dato atto che presso questa Corte d'Appello i precedenti di merito disponibili ad oggi (per casi identici a quello che oggi ne occupa) appaiono tra loro discordanti al riguardo della soluzione da Individuare per la questione esaminata, poiché:

in precedente occasione (nel procedimento iscritto al n. 566/2012 *VG*) essa è stata risolta da questo magistrato delegato nel senso di riconoscere comunque l'operatività della norma di riferimento, pur senza che sia ritraibile nel sistema certezza rassicurante in proposito;

in data 8 aprile 2013 è stata invece da altro magistrato delegato già posta questione di costituzionalità (nel procedimento iscritto al n. 58/2013 *VG*) nei sensi che di seguito di riproducono:

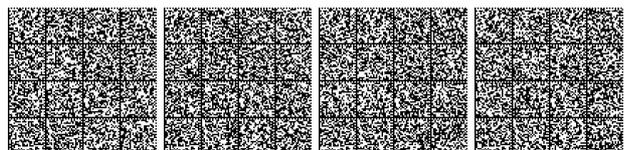
«... 3. — Il parametro costituzionale di riferimento. La rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Il dubbio di costituzionalità della norma suindicata nasce dal contrasto della stessa con l'art. 6, § 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nella misura in cui tale norma, nella detta interpretazione, può e deve intendersi assunta a parametro di costituzionalità della legge interna per effetto del richiamo operato dall'art. 117 Cost.

3.1. — Al riguardo è opportuno anzitutto brevemente tratteggiare le coordinate giuridiche entro le quali questo decidente ritiene doversi muovere nel districarsi tra i rapporti tra norme interne e nonne CEDU:

i) prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di Cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 e 349, e con numerose successive pronunce, sino, da ultimo, all'ordinanza 7 giugno 2012, n. 150) secondo cui il giudice comune ha il dovere di «applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione» e di «interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea»; a tal fine secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice comune deve anzitutto individuare la norma della Convenzione applicabile alla fattispecie sottoposta al suo esame e, nel verificare se essa sia vulnerata dalla disposizione interna, ciò deve fare avendo riguardo alla norma CEDU quale risulta dall'interpretazione della Corte di Strasburgo (v. Corte cost. 22 luglio 2011, n. 236 contenente una completa rassegna delle pronunce che, a partire dalle sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349 del 2007, hanno affermato detto principio). Egli non può «sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo», che deve applicare nel significato attribuitole da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);

ii) tale dovere opera «per quanto possibile», e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge», che il giudice non può violare, essendo ad essa «pur sempre soggetto», con la conseguenza che qualora rilevi un contrasto della norma interna con la norma convenzionale, al quale non possa porre



rimedio mediante l'interpretazione conforme, è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della prima, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., poiché è privo del potere di non applicare la disposizione interna (v. in tal senso, proprio in materia di equa riparazione, Cass. 11 marzo 2009, n. 5894).

Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all'inesistenza del potere del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza 11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio 2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile 2011, n. 138) e, di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kamberaj, secondo la quale «il rinvio operato dall'art. 6, paragrafo 3, TUE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa»),

3.2. — Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla proposta domanda e la non manifesta infondatezza della stessa.

Quanto alla rilevanza è appena il caso di ribadire che la norma additata a sospetto ha una diretta incidenza nella decisione sulla proposta domanda di equa riparazione: se ne fosse, infatti, confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda (come in altri casi analoghi è stato deciso nei precedenti citati) andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell'indennizzo spettante, all'interno del range fissato nel primo comma dell'art. 2-bis e salvo sempre il limite rappresentato dal valore della causa.

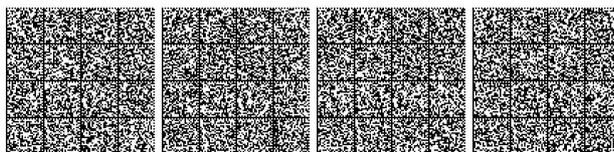
Quanto alla sua non manifesta infondatezza la stessa appare altresì più che fondatamente predicabile, atteso che, da un lato, non può dubitarsi dell'irriducibile contrasto della norma interna (ripetesi, art. 2-bis comma 3, ultimo inciso, l. 89/2001) con la giurisprudenza della Corte europea sul tema, dall'altro, si deve anche escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma interna.

3.2.1. - Sotto il primo profilo (contrasto della norma con la giurisprudenza europea) è noto che la Corte di Strasburgo ha sempre sottolineato l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata, ai fini del diritto alla «satisfaction équitable» dell'art. 41 della Convenzione, in ragione del rilievo che la parte, indipendentemente dall'esito della causa, ha comunque subito una diminuzione della qualità della vita in conseguenza dei patemi d'animo sopportati durante il lungo arco temporale che ha preceduto la definitiva decisione della sua posizione processuale (v. *ex aliis* Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1992, Paulsen-Medalen c. Svezia, in Recueil 1998, I, p. 132, che, in un caso in cui una madre protestava contro alcune restrizioni al diritto di visitare i propri figli, dati in affidamento, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 10.000 corone titolo di «equa soddisfazione» ai sensi dell'art. 41 della convenzione, anche se le restrizioni in questione erano state confermate nei vari gradi di giudizio).

Un siffatto principio è da sempre stato ribadito, sotto il vigore della previgente disciplina, dalla Corte di Cassazione essendosi da sempre affermato - come già visto - che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo, ovvero dall'elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda, occorre, come pure sopra già accennato, che la parte si sia resa responsabile di lite temeraria, o comunque di un vero e proprio abuso del processo (da ultimo Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; Cass. 9 aprile 2010, n. 8541), del quale deve dare prova la parte che la eccepisce (tra le molte, Cass. 19 gennaio 2010, n. 819). Secondo la Corte di Cassazione, per negare l'esistenza del danno, può bensì assumere rilievo la «chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza» del diritto fatto valere nel giudizio, con l'avvertenza che non «equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo della azione» (Cass. 2 aprile 2010, n. 8165; 2008, n. 24269).

Il descritto quadro internazionale, normativo e giurisprudenziale, di riferimento non può considerarsi rilevante mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35 co. 3° lett. b) della Convenzione EDU, che consente al giudice di Strasburgo di dichiarare irricevibile il ricorso individuale ex art. 34 per il quale il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio rilevante, salve le ipotesi (c.d. clausole di salvaguardia) di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale, oppure di compressione di diritti umani convenzionali.

Occorre al riguardo osservare che i contorni e i riflessi operativi di una tale condizione di ricevibilità (comunemente definita *de minimis non curat praetor* e finalizzata a ridurre il contenzioso su violazioni di minima entità) non risultano ancora chiari e consolidati.



A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte: *a)* per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19 ottobre 2010, Rinck c. Francia); *b)* per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una compensatio lucri cum danno a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di euro 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento *ex lege* Pinto).

In altra sentenza infine, la Corte di Strasburgo, dopo aver rilevato che «la giurisprudenza, ancora limitata, fornisce sola parzialmente i criteri che permettono di verificare se la violazione del diritto abbia raggiunto “la soglia minima” di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale»; che «la valutazione di questa soglia è, per sua natura, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie» (§ 33); che occorre comunque «tener conto dei seguenti elementi: la natura del diritto che si presume violato, la gravità dell'incidenza della violazione allegata nell'esercizio di un diritto e/o le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente» (§ 34) (ma - si aggiunge nella sentenza Gagliano, cit., § 55- anche «della percezione soggettiva del ricorrente e della posta in gioco oggettiva della controversia»), ha poi affermato il principio secondo cui, a fronte di una grave violazione del principio di durata ragionevole del processo, «l'entità della causa innanzi ai giudici nazionali può essere determinante soltanto nell'ipotesi in cui il valore sia modico o irrisorio» (sentenza 18 ottobre 2010, Giusti c. Italia, § 35).

A ben vedere nulla autorizza a ritenere che una tale clausola, essendo rapportata a parametri ulteriori e diversi dal mero esito della causa e legati piuttosto alla considerazione delle variabili circostanze del caso concreto, possa di per sé comportare una revisione dei descritti parametri talmente radicale da potersi prevedere che, in forza della stessa, possa escludersi *Tout court*, sempre e in ogni caso, la riconoscibilità dell'equo indennizzo alla parte soccombente.

3.2.2. — Sotto il secondo profilo (possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma interna tale da renderla compatibile con il parametro pattizio come interpretato dalla giurisprudenza europea), non può non ribadirsi che ogni pur dovuto tentativo in tale direzione è destinato a scontrarsi con l'insuperabile dato testuale della norma, che impedisce di liquidare un indennizzo in misura superiore al «valore del diritto accertato».

La lettera di tale ultima disposizione non sembra in particolare consentirne una interpretazione restrittiva e correttiva nel senso di ritenere - come pure è stato sostenuto in uno dei primi commenti - che «il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del valore della causa così come avviene per individuare lo scaglione di valore della causa ai fini della liquidazione delle spese legali»: l'analisi logica della frase e l'uso della disgiuntiva «o», rafforzato peraltro dall'inciso condizionale «se inferiore», evidenziano inconfutabilmente che il valore del diritto accertato viene indicato, in alternativa a quello del valore della causa, come limite alla «misura dell'indennizzo» e non come criterio di determinazione del «valore della causa».

Una diversa lettura finirebbe, dunque, col tradursi in una interpretazione *contra legem*, come detto non consentita nemmeno se si tratta di armonizzare la norma interna al parametro costituzionale rappresentato dalla CEDU, in forza del richiamo ai «vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali» contenuto nell'art. 117 Cost., dovendo, in tal caso, una siffatta opera di raccordo tra fonte interna e fonte internazionale in conflitto essere necessariamente rimessa alla Corte delle leggi nei termini, e con le consequenziali statuizioni, di cui al dispositivo ...»;

Constatato che quanto sinora esposto legittima ulteriormente a ritenere sussistenti i presupposti per promuovere dunque, in piena adesione al secondo precedente retro richiamato, incidente di costituzionalità della disposizione in premessa richiamata anche nell'odierno procedimento onde far seguire ad esso la sua definizione;

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 della Legge Cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

1) dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 3, legge 24 marzo 2001 n. 89 (introdotto dall'art. 55 co. 1 lett. b) D.L. 22 giugno 2012 nr. 83, convertito con legge 7 agosto 2012 n. 134), per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al «valore del diritto accertato» senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;



2) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

3) ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente e al Ministero della Giustizia presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato e, con urgenza, al Presidente del Consiglio dei Ministri, e che la stessa venga altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Reggio Calabria, addì 11 aprile 2013

Il consigliere delegato: SABATINI

13C00296

N. 198

Ordinanza del 19 marzo 2013 emessa dalla Corte d'appello di Napoli nel procedimento penale a carico di Pierro Gerardo

Processo penale - Casi di revisione - Revisione della condanna sulla base della sola diversa valutazione delle prove assunte nel precedente giudizio, allorché risulti evidente che la condanna stessa si è fondata su un errore di fatto incontrovertibilmente emergente da quelle stesse prove - Mancata previsione - Lesione del diritto alla riparazione degli errori giudiziari.

- Codice di procedura penale, artt. 630 e 637, comma 3.
- Costituzione, art. 24, comma quarto.

LA CORTE DI APPELLO

Nel procedimento di revisione indicato in epigrafe nei confronti di Pierro Gerardo, nato a Pontecagnano Faiano (SA) il 22.12.1954, libero, contumace, difeso di fiducia dall'avv. Emanuela Rossomando del Foro di Salerno;

Osserva

Pierro Gerardo è stato condannato con sentenza in data 7.2.2007 dalla Corte di Appello di Salerno che, in parziale riforma della sentenza del Tribunale di Salerno, sez. dist. di Montecorvino Rovella, lo riteneva responsabile dei reati di cui alla L. n. 47 del 1985, art. 20, lett. c) (capo a), art. 734 c.p. (capo b) e D.Lgs. n. 490 del 1999, art. 163 (capo c), dichiarava non doversi procedere in ordine al reato di cui al capo b) perché estinto per prescrizione e rideterminando la pena, per i residui reati, in mesi 2, giorni 20 di arresto ed euro 18.000,00 di ammenda.

Rilevava la Corte di appello di Salerno che sussisteva una difformità tra le opere realizzate dal condannato e quelle di cui alla concessione edilizia n. 38/98, come emergeva dalle risultanze processuali (verbale sequestro e deposizioni testimoniali); che alcuna incidenza poteva avere l'autorizzazione in sanatoria, rilasciata dal Comune di Pontecagnano Faiano in data 10.1.2002 che, viceversa, confermava le contestate difformità.

La Corte di Cassazione — terza sezione penale con sentenza n. 14425/2008 in data 29.2.2008 dichiarava inammissibile il ricorso e condannava PIERRO Gerardo al pagamento delle spese processuali, nonché al versamento alla cassa delle ammende della somma di euro 1.000,00.

1- La richiesta di revisione — Con istanza depositata il 17 settembre 2010 Pierro Gerardo, a mezzo del difensore e procuratore speciale avv. Emanuela Rossomando, richiedeva la revisione della predetta sentenza di condanna.

Esponneva, in particolare, che in data 14.01.2009, dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, a seguito di incarico ricevuto dalla Procura Generale, che doveva provvedere all'esecuzione dell'ordine di demolizione delle opere, l'Ufficio Tecnico del Comune di Pontecagnano Faiano aveva eseguito un sopralluogo ed accertato, in punto



di fatto, che - contrariamente a quanto si era ritenuto nel giudizio di cognizione - «l'immobile oggetto del procedimento di esecuzione è conforme a quanto riportato nell'autorizzazione in sanatoria rilasciata ai sensi dell'art. 10 della L. 47/85, n. 22/02 del 6.6.2002 e, pertanto, rispetta la condizione sopra citata» (v. all. 1 alla richiesta di revisione).

A seguito del suddetto sopralluogo, il responsabile del Settore Urbanistica, arch. Giovanni Landi, aveva attestato che «lo stato dei luoghi coincide con quanto rappresentato nei grafici allegati all'Autorizzazione in sanatoria n. 22/2002 del 6.6.2002 rilasciata ai sensi dell'art. 10 della L. 47/85 e, pertanto, la condizione che l'unità immobiliare, ad ultimazione dei lavori, resti la medesima di cui alla concessione edilizia n. 38/98, escludendo frazionamenti o divisioni di unità Immobiliari non espressamente autorizzate, è rispettata» (v. all. 2 alla richiesta di revisione).

Nella richiesta di revisione il condannato Pierro Gerardo evidenziava che la nuova prova sopravvenuta, successiva al giudizio di cognizione ed avente fede privilegiata - trattandosi di accertamento tecnico svolto da pubblico ufficiale - consisteva nell'attestazione che le opere eseguite in difformità dalla concessione edilizia risultavano sanate sin dal 6.6.2002, per effetto del titolo in sanatoria sopra indicato, con conseguente estinzione dei relativi reati edilizi.

Pierro Gerardo rappresentava, altresì, che il giudice della cognizione, non disponendo di tale decisivo accertamento tecnico espletato sulla reale situazione dello stato dei luoghi (relativo alla identità tra lo stato dei luoghi quale esso era dopo l'effettuazione dei lavori, e quello rappresentato nei grafici allegati all'Autorizzazione in sanatoria n. 22/2002 del 6.6.2002 rilasciata ai sensi dell'art. 10 della L. 47/85), era stato fuorviato da un errore percettivo, avendo ritenuto che la condizione apposta alla sanatoria «che l'unità immobiliare, ad ultimazione dei lavori, resti la medesima di cui alla concessione edilizia n. 38/98 escludendo frazionamenti o divisioni di unità immobiliari non espressamente autorizzate», non costituisse una mera prescrizione (peraltro rispettata dal Pierro), ma che, viceversa, fosse dimostrativa della contestata violazione edilizia.

Dall'esame degli atti contenuti nel fascicolo del giudizio di cognizione, depositati oggi in copia conforme dalla difesa dell'istante, è emerso che i giudici della cognizione avevano a disposizione, ed hanno effettivamente esaminato, la concessione in sanatoria rilasciata il 6.6.2002, nella quale era espressamente indicato che tutte le opere contestate come abusive nel capo d'imputazione erano viceversa state espressamente sanate con il predetto provvedimento.

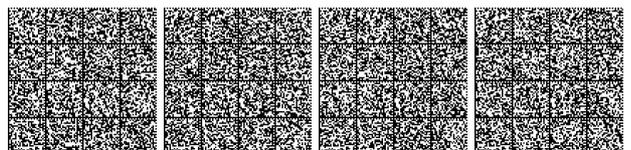
Tuttavia, nella parte finale della concessione in sanatoria, è compresa una fase, dal tenore ambiguo, se letta in modo avulso dal contesto del provvedimento, secondo cui la concessione in sanatoria era subordinata alla circostanza che l'opera «ad ultimazione dei lavori resti la medesima di cui alla concessione n. 38/98, escludendo frazionamenti e divisioni di unità immobiliari non espressamente autorizzate».

Di talché i giudici della cognizione, sia in sede di merito sia di legittimità, hanno erroneamente inteso che con tale espressione la p.a. intendesse escludere dalla sanatoria le medesime opere che nello stesso provvedimento erano invece state espressamente assentite (peraltro, non apprezza la logica della sanatoria ex art. 10 l. 47/85 o 36 dpr 380/01 di una opera parzialmente difforme dalla concessione, alla condizione che essa sia conforme alla medesima precedente concessione edilizia sulla cui base la stessa opera è stata realizzata).

Risulta dunque evidente che la condanna intervenuta nel giudizio di cognizione si è fondata su un errore di fatto in cui il giudice della cognizione è stato indotto dalla contraddittoria espressione utilizzata nel provvedimento di sanatoria, che il primo giudice ha infatti espressamente definito «sibillino»; la sanatoria avrebbe dovuto infatti condurre a dichiarare estinto per condono il reato contestato al capo a). Né rileva la contestazione del reato sub c), in considerazione della ammissibilità della revisione parziale.

A fronte del rilievo del PG di udienza per cui il provvedimento di sanatoria era già contenuto nel fascicolo del giudizio di cognizione, questa Corte non può che prendere atto che la prova nuova, assunta in sede di revisione, costituita dalla testimonianza del tecnico comunale circa la accertata (nel 2009) esatta corrispondenza tra le opere realizzate a quelle sanate con la concessione in sanatoria del 6.6.2002, non costituisce una «prova nuova» così come interpretata dal diritto vivente (considerato che i giudici della cognizione avevano valutato, sia pur erroneamente, il provvedimento recante l'espressa sanatoria delle opere contestate come abusive), ma si sostanzia in una sorta di «interpretazione autentica» del provvedimento amministrativo da parte del funzionario che lo ha redatto, volto a rimuoverne, in sede di esame dibattimentale, il rilevato carattere di ambiguità che aveva indotto in errore di fatto i giudici della cognizione.

Tuttavia tale elemento non consente di pervenire alla revisione della condanna, poiché ai sensi dell'art. 630 cpp e dell'art. 637, comma 3, cpp, secondo l'interpretazione resane dal diritto vivente, non è ammessa la revisione in assenza di prova obiettivamente nuova, ossia nemmeno implicitamente valutata dal giudice della cognizione, né tale può ritenersi la mera «interpretazione autentica» resa dal tecnico comunale prima attraverso la certificazione rilasciata in epoca successiva al passaggio in giudicato e poi in sede di esame nel giudizio di revisione.



Ritiene questa Corte, tuttavia, che l'interpretazione così rigorosa data dal diritto vivente al concetto di "prova nuova" e la preclusione della revisione sulla base della sola diversa valutazione delle prove assunte nel precedente giudizio, anche allorché risulti evidente che la condanna si è fondata su un errore di fatto incontrovertibilmente emergente da quelle stesse prove, si ponga in contrasto con l'art. 24, quarto comma, della Costituzione, poiché si traduce di fatto nella elisione del diritto dell'imputato ingiustamente condannato ad ottenere la revisione della ingiusta condanna.

In altri termini, la revisione non può essere negata, senza contrastare con il citato parametro costituzionale, quando emerga con assoluta certezza, ed in modo del tutto incontrastabile, che la condanna si fondò su un errore di fatto, anche se emergente dalle sole prove già esaminate dal giudice della cognizione.

Peraltro, in considerazione dell'espressa preclusione posta dal combinato disposto degli artt. 630 e 637, terzo comma, cpp, alla revisione sulla base di tal genere di presupposti, questa Corte non ha possibilità di procedere ad interpretazione costituzionalmente orientata delle norme qui denunciate, sicché l'alternativa alla conferma della condanna fondata su un errore di fatto si rinviene esclusivamente nel ricorso alla Corte costituzionale.

L'istituto della revisione, del resto, trova immediato referente nella disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 24 della Costituzione che - come è stato espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale in riferimento alla disciplina posta dal codice abrogato - riflette il principio di giustizia sostanziale rispondente all'"esigenza, di altissimo valore etico e sociale, di assicurare, senza limiti di tempo ed anche quando la pena sia stata espiata o sia estinta, la tutela dell'innocente, nell'ambito della più generale garanzia, di espresso rilievo costituzionale, accordata ai diritti inviolabili della personalità" (Corte Cost., 14 febbraio 1969, n. 28);

P.Q.M.

Letto l'art. 23 della legge 11.3.1953, n. 87, dichiara rilevante per la definizione del giudizio e non manifesta infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 630 e 637, comma terzo, del codice di procedura penale nella parte in cui non consentono la revisione della condanna sulla base della sola diversa valutazione delle prove assunte nel precedente giudizio, allorché risulti evidente che la condanna stessa si è fondata su un errore di fatto incontrovertibilmente emergente da quelle stesse prove, per violazione dell'art. 24, comma quarto, della Costituzione, ed all'uopo dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Letto l'art. 23 della legge 11.3.1953, n. 87 ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata, a cura del cancelliere, anche ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Letto l'art. 1 della deliberazione della Corte costituzionale del 16.3.1956, ordina che la presente ordinanza sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni predette, prescritte dall'art. 23 della legge 11.3.1953, n. 87.

La presente ordinanza viene letta in udienza e allegata al verbale.

Manda la Cancelleria per la trasmissione della presente ordinanza unitamente al fascicolo originale, e quant'altro di competenza.

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del 19.03.2013.

Il Presidente: DI SALVO



N. 199

Ordinanza del 17 gennaio 2013 emessa dal Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da Favaretti Carlo contro INPS

Previdenza - Indennità premio di fine servizio per direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario delle A.S.L. - Determinazione dei contributi previdenziali sulla base del trattamento economico corrisposto per l'incarico conferito, anziché sulla base del trattamento stipendiale spettante (retribuzione "virtuale"), come stabilito dall'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, abrogato dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 229/1999 - Violazione del principio di copertura finanziaria in base alla nuova formulazione derivante dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 2 - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 351/2010 e 119/2012, aventi ad oggetto la stessa disposizione di legge censurata in riferimento a diversi parametri costituzionali.

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 3-bis, comma 11, inserito dall'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229.
- Costituzione, artt. 76 e 81; legge 30 novembre 1998, n. 419, art. 1, comma 4.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato in data 17 gennaio 2013 la seguente ordinanza:

Rilevato in fatto

Con ricorso depositato in data Favaretti Carlo — premesso di essere stato alle dipendenze dell'Azienda Ospedaliera di Padova con rapporto a tempo indeterminato fino alla 31 dicembre 2007, quando era stato collocato in pensione — agisce nei confronti dell'I.N.P.S. gestione ex I.N.P.D.A.P. per la corresponsione della differenza, pari ad € 22.454,89, tra l'ammontare del premio di fine servizio spettante secondo la disciplina ex art. 3-bis comma 11 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e quello effettivamente versato, in relazione al periodo 1.8.1999-31.12.2007, durante il quale egli, posto in aspettativa presso il proprio datore di lavoro, ha svolto l'incarico di direttore generale dell'U.L.s.s. n. 19 della Regione Veneto e successivamente, dal 1° gennaio 2000, quello di direttore amministrativo dell'Azienda provinciale per i Servizi Sanitari della Provincia Autonoma di Trento.

Ritenuto in diritto

Viene sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis comma 11 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (inserito dall'art. 3 comma 3 d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229), nella parte in cui, commisurando l'indennità premio di servizio ex artt. 2 e 4 legge 8 marzo 1968, n. 152, secondo il parametro del trattamento retributivo effettivamente percepito dal dipendente pubblico in relazione all'incarico conferitogli di direttore generale o di direttore amministrativo o di direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale e delle Province autonome, in luogo del precedente parametro costituito dal trattamento retributivo previsto in relazione al rapporto di lavoro dipendente, comporta oneri aggiuntivi per il bilancio dell'I.N.P.S. gestione ex I.N.P.D.A.P. — in violazione dell'art. 76 Cost., in riferimento al precetto delle legge di delegazione ex art. 1 ult. comma legge 30 novembre 1998, n. 419 — senza indicare i mezzi per fare fronte alle nuove e maggiori spese — in violazione dell'art. 81 ult.comma Cost. (nel testo attualmente vigente alla luce della disposizione ex art. 6 legge cost. 20 aprile 2012, n. 1).

Sulla rilevanza nel giudizio a quo.

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Applicando le norme impugnate la domanda proposta dal ricorrente dovrebbe essere accolta.



Secondo il consolidato orientamento della Suprema Corte (Cass. 22.12.2011, n. 28510; Cass. 18.11.2011, n. 24286; Cass. 13.5.2008, n. 11925;) il servizio prestato da un dipendente di un ente locale a seguito di nomina a direttore generale, amministrativo e sanitario, è utile ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza, ai sensi dell'art. 3-bis d.lgs. n. 502/1992, come aggiunto dall'art. 3 d.lgs. n. 229/1999, e per esso le amministrazioni di appartenenza effettuano il versamento dei contributi previdenziali commisurati al trattamento economico corrisposto per l'incarico conferito; ne consegue che la misura dell'indennità premio di fine servizio, dovuta al dipendente, si determina in relazione al trattamento retributivo di cui all'art. 4 legge n. 152/1968, fruito dal dipendente in relazione all'incarico, nei limiti del massimale di cui all'art. 3 comma 7 d.lgs. n. 181/1997;

è stata, quindi, ritenuta infondata la tesi dell'I.N.P.D.A.P. (qui riproposta a pag. 9-14 della memoria di costituzione), secondo cui il nuovo parametro, introdotto dall'art. 3-bis d.lgs. n. 502/1992, concerne esclusivamente il trattamento pensionistico e non anche l'indennità premio di servizio.

Non precluderebbe l'accoglimento della domanda del ricorrente neppure l'eccezione di prescrizione quinquennale ex art. 19 r.d.l. 2.11.1933, n. 2418, sollevata dall'ente previdenziale (pag. 4-5 della memoria di costituzione), il quale sostiene che, essendosi trattata di una successione di rapporti di lavoro autonomo, la prescrizione decorre da ogni singola cessazione del rapporto di lavoro autonomo e, quindi, risulterebbe estinto il diritto relativo al periodo 1999-2004; infatti, come ha precisato Cass. 11925/2008 cit., il rapporto previdenziale, di cui l'indennità premio di servizio costituisce una prestazione, afferisce al rapporto di lavoro dipendente (e non già a quelli di natura autonoma costituiti in funzione del conferimento dell'incarico di direttore generale o di direttore amministrativo o di direttore sanitario, di cui la disciplina speciale ex 3-bis d.lgs. n. 502/1992 prevede la permanenza a mezzo dell'istituto dell'aspettativa senza assegni; quindi i contributi previdenziali sono versati in relazione al rapporto di lavoro subordinato ed il debitore è identificato nel datore di lavoro, ancorché gli venga attribuito il diritto al rimborso nei confronti nel soggetto che utilizza la prestazione durante il periodo di aspettativa; ne consegue che il diritto del dipendente all'indennità premio di servizio sorge alla cessazione non già del singolo incarico di lavoro autonomo, ma del rapporto di lavoro subordinato (nel caso in esame in data 31 dicembre 2007, di talché il ricorrente ha certamente agito entro il quinquennio).

Parimenti non precluderebbe l'accoglimento della domanda di parte ricorrente la disposizione ex art. 19 comma 2, ultimo periodo, d.lgs. n. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 1 comma 32 D.L. 13 agosto 2011, n. 128 conv. con legge 14 settembre 2011, n. 148 (secondo cui «ai fini della liquidazione del trattamento di fine servizio, comunque denominato, l'ultimo stipendio va individuato nell'ultima retribuzione percepita prima del conferimento dell'incarico avente durata inferiore a tre anni»), stante la sua inapplicabilità *ratione temporis* al caso in esame (avendo il ricorrente maturato il diritto all'indennità premio di servizio in data — 31 dicembre 2007 — precedente l'entrata in vigore della norma), come si evince chiaramente anche dall'ultimo periodo dell'art. 1 comma 32 D.L. n. 128/2011, il quale precisa che «la disposizione del presente comma si applica agli incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto nonché agli incarichi aventi comunque decorrenza successiva al 1° ottobre 2011».

Sulla non manifesta infondatezza.

L'art. 1 comma 1 legge 30 novembre 1998, n. 419 («Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502») ha delegato il Governo «ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni modificative e integrative del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, sulla base dei principi e dei criteri direttivi previsti dall'art. 2»; il successivo comma 4 dispone che «l'esercizio della delega di cui alla presente legge non comporta complessivamente oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e degli enti di cui agli articoli 25 e 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.» (enti tra i quali figurano, secondo l'elenco contenuto nella tabella A allegata alla legge n. 468/1978, l'I.N.P.S. e gli enti preposti alla gestione delle pensioni e delle liquidazioni dei dipendenti dello Stato e degli enti locali confluiti nell'I.N.P.D.A.P. in forza del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479).

Il legislatore delegato (art. 3 comma 3 d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229), inserendo nel d.lgs. n. 502/1992 il nuovo art. 3-bis secondo il criterio direttivo ex art. 2 comma 1 lett. t) («rendere omogenea la disciplina del trattamento assistenziale e previdenziale dei soggetti nominati direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario di azienda, nell'ambito dei trattamenti assistenziali e previdenziali previsti dalla legislazione vigente, prevedendo altresì per i dipendenti privati l'applicazione dell'art. 3, comma 8, secondo periodo, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni»), ha così disposto (art. 3-bis comma 11 d.lgs. n. 502/1992):

«La nomina a direttore generale, amministrativo e sanitario determina per i lavoratori dipendenti il collocamento in aspettativa senza assegni e il diritto al mantenimento del posto. L'aspettativa è concessa entro sessanta giorni dalla richiesta. Il periodo di aspettativa è utile ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza. Le amministrazioni di appartenenza provvedono ad effettuare il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali comprensivi delle



quote a carico del dipendente, calcolati sul trattamento economico corrisposto per l'incarico conferito nei limiti dei massimali di cui all'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 24 aprile 1997, n. 181, e a richiedere il rimborso di tutto l'onere da esse complessivamente sostenuto all'unità sanitaria locale o all'azienda ospedaliera interessata, la quale procede al recupero della quota a carico dell'interessato».

Secondo il diritto vivente (come emerge dal già ricordato orientamento della Suprema Corte — Cass. 22.12.2011, n. 28510; Cass. 18.11.2011, n. 24286; Cass. 13.5.2008, n. 11925;) questa disposizione ha mutato, per i dipendenti pubblici nominati o direttore generale o direttore amministrativo o direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale e delle Province autonome, il parametro di commisurazione dell'indennità premio di servizio ex artt. 2 e 4 legge 8 marzo 1968, n. 152, sostituendo il trattamento retributivo previsto in relazione al rapporto di lavoro dipendente con quello, di regola ben più cospicuo, del trattamento retributivo effettivamente percepito in relazione all'incarico dirigenziale autonomo.

Appare indubbio, anche alla luce delle modalità di computo dell'indennità premio di servizio di cui all'art. 4 legge n. 152/1968 («...l'indennità premio di servizio, prevista dagli artt. 2 e 3, sarà pari a un quindicesimo della retribuzione contributiva degli ultimi dodici mesi, considerata in ragione dell'80 per cento ai sensi del successivo art. 11, per ogni anno di iscrizione all'Istituto...»), che il nuovo parametro comporta per l'ente previdenziale, ai fini della corresponsione dell'indennità premio di servizio, maggiori esborsi che vengono compensati solo in misura minima dall'incremento dei contributi previdenziali (come si evince chiaramente dall'esempio pratico illustrato dall'I.N.P.S. a pag. 6-7 della memoria di costituzione).

In proposito parte convenuta ha allegato (senza che il ricorrente abbia sollevato contestazioni in proposito) che «per effetto della modifica introdotta... si avrebbe un notevole aggravio di spesa (dell'ordine di 100.000,00/200.000,00 euro per ogni direttore generale o sanitario o amministrativo di ciascuna delle centinaia U.L.S.S./A.S.L. esistenti in Italia, ancorché se nominato, in ipotesi, per un anno soltanto. Il buco erariale per circa 500 ULS/ASL italiane, con una liquidazione all'anno tra direttori generali, amministrativi e sanitari, ammonterebbe ad almeno 75.000.000,00 di euro annui» (pag. 16 della memoria di costituzione).

Ne è una conferma la stessa pretesa del ricorrente, il quale dall'applicazione del nuovo parametro beneficerebbe di una maggiorazione dell'indennità premio di servizio di ammontare superiore a 20.000,00 in relazione ad un periodo di poco più di sette anni di lavoro.

In definitiva non appare manifestamente infondato l'assunto secondo cui la norma ex art. 3-bis comma 11 d.lgs. n. 502/1992, mutando, per i dipendenti pubblici nominati o direttore generale o direttore amministrativo o direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale e delle Province autonome, il parametro di computo, quanto alla retribuzione contributiva, dell'indennità premio di servizio, ha comportato, in violazione del precetto contenuto nella legge di delegazione ex art. 1 ult.comma n. 419/1998 e quindi dell'art. 76 Cost., oneri aggiuntivi per il bilancio dell'I.N.P.S. gestione ex I.N.P.D.A.P., senza indicare, in violazione dell'art. 81 ult. comma Cost. (nel testo attualmente vigente alla luce della disposizione ex art. 6 legge cost. 20 aprile 2012, n. 1), i mezzi per far fronte alle nuove e maggiori spese.

La Consulta (sent. 9 aprile 1981, n. 92) ha già statuito che il principio ex art. 81 ult.comma Cost. «non può essere eluso dal legislatore, addossando ad enti, rientranti nella così detta finanza pubblica allargata, nuove e maggiori spese, senza indicare i mezzi con cui farvi fronte. Il collegamento finanziario tra simili enti e lo Stato è infatti tale da dar luogo ad un unico complesso, come lo stesso legislatore ha riconosciuto con l'art. 27 della legge n. 468 del 1978, secondo cui «le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico di bilanci degli enti di cui al precedente art. 25, devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali»».

In precedenza aveva chiarito (sent. 7.1.1966, n. 1) che lo stesso principio va interpretato nel senso che l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi per far fronte a nuove e maggiori spese deve essere osservato in riferimento a qualsiasi legge che immuti di fronte alla legislazione preesistente e non solo alla legge di bilancio.

È appena il caso di evidenziare che tale questione è diversa da quelle già decise dalla Corte costituzionale con la sentenza 29.11.-3.12.2010 n. 351 (se le disposizioni ex art. 3 comma 2 e 3 d.lgs. n. 229/1999 siano in contrasto con la legge di delegazione ex art. 2 comma 1, lett. t) legge n. 419/1998 nella parte in cui prevedono che i contributi previdenziali - da versarsi da parte dell'amministrazione di appartenenza del dipendente collocato in aspettativa senza assegni, in quanto nominato direttore generale di azienda sanitaria locale - siano calcolati sul trattamento economico corrisposto per l'incarico conferito) e con la sentenza 7-10.5.2012, n. 119 (se la disciplina ex art. 3 comma 2 e 3 d.lgs. n. 229/1999 sia manifestamente irragionevole laddove, nell'ambito dei dipendenti pubblici non soggetti a t.f.r., introduce per una ristretta categoria di essi, vale a dire i dipendenti che hanno assunto temporaneamente l'incarico di direttori generali di USL con contratto di lavoro autonomo e, per questo, sono stati posti in aspettativa, e che contestualmente cessano l'incarico dirigenziale ed il rapporto di pubblico impiego, un computo dell'indennità premio di servizio più vantaggioso nella base di calcolo rispetto a quello della generalità).



P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis comma 11 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (inserito dall'art. 3 comma 3 d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229), nella parte in cui, commisurando l'indennità premio di servizio ex art. 2 e 4 legge 8 marzo 1968, n. 152 secondo il parametro del trattamento retributivo effettivamente percepito dal dipendente pubblico in relazione all'incarico conferitogli di direttore generale o di direttore amministrativo o di direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale e delle Province autonome, in luogo del precedente parametro costituito dal trattamento retributivo previsto in relazione al rapporto di lavoro dipendente, comporta oneri aggiuntivi per il bilancio dell'I.N.P.S. gestione ex I.N.P.D.A.P. — in violazione dell'art. 76 Cost., in riferimento al precetto delle legge di delegazione ex art. 1 ult. co. legge 30 novembre 1998, n. 419 — senza indicare i mezzi per fare fronte alle nuove e maggiori spese — in violazione dell'art. 81 ult. co. Cost. (nel testo attualmente vigente alla luce della disposizione ex art. 6 L. cost. 20 aprile 2012, n. 1);

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

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

Così deciso in Trento, in data 17 gennaio 2013.

Il giudice: FLAIM

13C00298

N. 200

Ordinanza del 28 dicembre 2012 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da SIELPA Società industriale estrazione lavorazione pietre ed affini Srl contro Regione Marche, Comune di San Severino Marche e Provincia di Macerata.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Marche - Previsione che le tariffe di cui al comma 1 dell'art. 17 della legge regionale n. 71/1997, come sostituito dall'art. 24 della legge regionale n. 19/2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2008), si applicano anche alle convenzioni già stipulate alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale n. 19/2007 relativamente ai materiali estratti a decorrere dal 1° gennaio 2009 - Violazione dei principi di uguaglianza e di affidamento dei cittadini nella certezza dei rapporti giuridici - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31, art. 42, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3982 del 2012, proposto da:

Sielpa - Società industria estrazione lavorazione pietre ed affini s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Lucchetti, con domicilio eletto presso l'avv. Angelo Clarizia, in Roma, via Principessa Clotilde 2;

Contro Regione Marche, rappresentata e difesa dall'avv. Gabriella De Berardinis, con domicilio eletto presso l'avv. Michele Romano, in Roma, via Domenico Morichini, 41;

Comune di San Severino Marche; Provincia di Macerata;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Marche - Ancona: Sezione I n. 00820/2011, resa tra le parti, concernente accertamento insussistenza diritto del Comune a percepire l'incremento del contributo per l'attività estrattiva;



Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Marche;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2012 il cons. Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Lucchetti e Romano, per delega dell'avvocato De Berardinis;

Rilevato in fatto:

1. La SIELPA — Società Industria Estrazione Lavorazione Pietre e Affini s.r.l., titolare del diritto di coltivare una cava sita nel territorio del Comune di San Severino Marche, in virtù di convenzione ex l.r. n. 71/1997 ("Norme per la disciplina delle attività estrattive) in data 23 dicembre 2004, ha adito il TAR Marche esponendo:

- di corrispondere al predetto Comune un contributo per le spese necessarie all'esecuzione di interventi pubblici ulteriori rispetto al mero recupero dell'area di cava e delle strade di accesso inizialmente fissato in € 0,88 per ogni mc di materiale inerte (calcare stratificato) da estrarre in base al progetto autorizzato, poi adeguato ad € 1; il tutto in virtù di delibere di giunta regionale regolanti tale aspetto del rapporto concessorio;

- che sulla tariffa era intervenuto il legislatore regionale, dapprima con l'art. 24 della l. r. n. 19/2007 ["Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2008)"], disponendone un aumento ad € 1,20, ma facendo espressamente salve le convenzioni già stipulate; quindi estendendo l'incremento in questione anche a queste ultime, con l'art. 42, comma 3, della l. r. n. 31/2009 ["Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione (Legge finanziaria 2010)"];

- che, per l'effetto, il contributo preteso dal Comune di San Severino Marche era passato da 187.589,00 a 225.106,80 euro.

Tanto premesso, chiedeva che venisse accertata l'infondatezza di tale richiesta di pagamento, sostenendo che l'ultima finanziaria regionale è in contrasto con gli artt. 3, 23, 41, 53, 97, 102, 111 e 117, comma 1, Cost. ed instando pertanto per la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

In via subordinata deduceva che il Comune aveva erroneamente applicato l'incremento del contributo anche a quantitativi di materiale non effettivamente estratto o sui quali aveva già corrisposto il contributo, formulando analoga domanda con riguardo a questi ultimi, previa compensazione legale della somma maturata a proprio credito o, in via ulteriormente subordinata, con dichiarazione del proprio diritto alla restituzione delle somme già versate e corrispondenti ai quantitativi non estratti.

2. Con la sentenza appellata il TAR adito:

- respingeva la domanda principale, giudicando manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale formulata dalla società ricorrente in relazione a tutti i parametri dedotti;

- accoglieva la domanda subordinata, dichiarando il diritto della ricorrente ad assolvere il contributo sui quantitativi effettivamente estratti l'anno precedente, in conformità al disposto dell'art. 17 della l.r. n. 71/1997 e dunque a vedersi scomputati gli importi corrispondenti a quantitativi non estratti nondimeno pretesi in pagamento dall'amministrazione comunale resistente.

3. La SIELPA propone appello, nel quale reitera la questione di costituzionalità della norma di legge finanziaria regionale per l'anno 2010 in relazione ai seguenti parametri:

- artt. 3, 23 e 53, sulla premessa del carattere retroattivo dell'incremento tariffario contestato, circostanza in relazione alla quale assume violato il proprio legittimo affidamento alla stabilità e prevedibilità del contributo originariamente fissato nella convenzione per la coltivazione della cava, da intendersi come variabile necessaria per la stima del margine di profitto ragionevolmente ritraibile dalla gestione di tale attività economica e dunque per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'impresa. Al riguardo evidenzia che in virtù della legge mineraria regionale (l.r. n. 71/1997, art. 17, comma 2) il contributo è soggetto ad adeguamento sulla base dell'indice ISTAT dei prezzi delle attività estrattive, con decisione rimessa alla giunta regionale, e dunque con provvedimento amministrativo sindacabile in sede giurisdizionale, mentre con la norma contestata si è disposto in via diretta un aumento del tutto disancorato dalle dinamiche del mercato delle suddette attività, al solo scopo di coprire il disavanzo regionale, come evincibile dal contemporaneo aumento della quota di riparto del contributo in favore della Regione;

- artt. 117 e 10 in relazione ai principi di stabilità e certezza del diritto ricavabili dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo (art. 1, prot. n. 1 allegato alla Convenzione);

- art. 41, per la vanificazione retroattivamente determinata nei confronti di assetti economici cristallizzati in rapporti contrattuali già perfezionatisi;



- art. 97, sulla negativa incidenza della regolamentazione normativa retroattiva nei confronti dell'attività amministrativa con riguardo alla rideterminazione della quota di ripartizione del contributo tra Regione, Provincia e Comune;

- artt. 102 e 111 Cost., per l'interferenza in tal modo attuata del potere legislativo regionale nell'attività giurisdizionale.

4. Dal canto suo la Regione resistente obietta che l'incremento tariffario in contestazione è ragionevole, visto che dopo 10 anni di durata contrattuale, l'adeguamento in base agli indici Istat "potrebbe risultare non più congrua allo scopo e fuori dal mercato" (pag. 2 della memoria conclusionale).

Sul punto l'amministrazione resistente si dilunga sull'evoluzione culturale che ha condotto ad una maggiore sensibilità per i valori paesaggistico-ambientali e le connesse responsabilità sociali per l'attività estrattiva. In sostanza, assume che l'incremento tariffario costituisce la monetizzazione per lo sfruttamento dell'habitat naturale, nonché la presa d'atto della sopravvenuta inadeguatezza delle tariffe fissate sotto l'egida della l.r. n. 71/1997: riporta uno studio di Legambiente - Rapporto Cave 2011, dal quale si ricava che l'importo medio dei canoni concessori si attesta al 4% del prezzo di vendita degli inerti (per le Marche lo studio evidenzia che a fronte di entrate dai canoni di estrazione pari a 593.642 euro, il volume d'affari da attività estrattive delle imprese della regione, per i prezzi di produzione e vendita, ammontano rispettivamente a 489.278 e 10.451.450).

L'amministrazione resistente, inoltre, sostiene che la disposizione censurata è espressiva di opzioni di politica legislativa ampiamente discrezionali, a fronte delle quali non è invocabile alcun affidamento (Corte cost., sent. 374/2002); nei cui confronti il sindacato di costituzionalità è ammesso nei limiti della irragionevolezza (Corte cost., sent. 393/2000); e che con essa si è posto rimedio ad una disparità di trattamento tra operatori sottoposti all'incremento e operatori invece ad esso non soggetti.

Infine, ribadisce che la questione di costituzionalità avrebbe dovuto essere posta con riguardo alla l.r. n. 19/2007 e non già la l.r. n. 31/2009, giacché è con la prima che è stato deciso l'aumento contestato, mentre con la seconda si è solo definita la platea dei soggetti ad esso interessati.

Considerato in diritto:

1. Così riassunte le opposte prospettazioni delle parti, occorre subito sgomberare il campo da quest'ultima eccezione, giacché l'effetto lesivo lamentato dalla società odierna appellante deriva — con norma che la stessa assume (infondatamente, come si vedrà) retroattiva — dall'estensione alle concessioni già stipulate dell'incremento tariffario stabilito con la legge finanziaria di due anni precedente, quale operata dalla manovra finanziaria regionale per il 2010, con il comma 3 dell'art. 42. Per cui è quest'ultima disposizione legislativa regionale che la medesima appellante ha interesse a rimuovere, giacché da ciò essa si sottrarrebbe all'aumento disposto in via legislativa, ottenendo il ripristino del regime tariffario vigente al momento della stipula della convenzione.

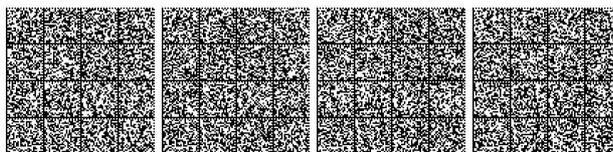
2. Quest'ultima notazione denota la rilevanza della questione di costituzionalità che qui si viene chiamati a deliberare. In altri termini, l'accoglimento della domanda principale azionata nel presente giudizio non può che passare attraverso l'annullamento della norma regionale censurata, in quanto fondante la richiesta di pagamento contestata.

3. Passando ora ad esaminare il requisito della non manifesta infondatezza, come accennato poc'anzi deve in primo luogo escludersi che l'estensione tariffaria operata dall'art. 42 in questione abbia carattere retroattivo.

La convenzione pone infatti a carico dell'impresa concessionaria l'obbligo di pagare il contributo su base annuale: l'obbligazione corrisponde quindi ad una annualità di attività estrattiva, sulla falsariga delle obbligazioni tributarie per imposte dirette, benché la stessa debba essere assolta, in virtù dell'art. 17 della convenzione, entro il 31 marzo dell'anno successivo. Ciò al fine di consentire di quantificare il contributo dovuto sulla base del materiale estratto nell'anno, con eventuale conguaglio rispetto a quanto già versato.

Tanto precisato, la norma di finanziaria regionale censurata ha reso efficace l'incremento tariffario già nel 2009: anticipatamente, quindi, rispetto all'anno finanziario che la manovra era destinata a regolare, ma, tenuto conto della sua entrata in vigore il 25 dicembre 2009 (ex art. 60, il giorno successivo la sua pubblicazione sul bollettino ufficiale della regione n. 121 del 24 dicembre), prima che l'obbligazione contributiva annuale venisse a scadenza.

La ridetta norma non incide quindi su situazioni esaurite e risponde peraltro ad un'evenienza del tutto fisiologica, in base alla quale il potere legislativo interviene nel senso modificare nel corso del tempo la disciplina normativa di situazioni giuridiche ad effetti permanenti o comunque durature.



3.1 Sono pertanto manifestamente infondate le censure di violazione degli artt. 102 e 111 Cost., formulate specificatamente su tale presupposto, oltre che per la radicale mancanza di qualsiasi interferenza della norma sospettata di incostituzionalità con l'attività giurisdizionale.

3.2 Del pari, non è dato cogliere alcuna ricaduta con l'attività amministrativa ed il principio di buon andamento ex art. 97 Cost., quand'anche si volesse annettere alla ridetta norma efficacia retroattiva, nella rideterminazione delle quote di riparto del contributo tra i vari livelli di governo territoriale in ambito regionale.

3.3 Ad analoga conclusione deve pervenirsi in relazione al supposto contrasto con il principio costituzionale della libertà di impresa ex art. 41 Cost., considerato che la disposizione censurata non impedisce l'esercizio di tale diritto, limitandosi a regolamentarne gli aspetti economici nel corso della sua durata.

4. In generale, la questione di costituzionalità è posta sulla base di una premessa argomentativa non condivisibile, ma ciò nondimeno, dalla stessa è possibile enucleare alcuni profili in grado di condurre ad una delibazione positiva della stessa.

5. Ha infatti ragione la Sielpa a dolersi dell'ingiustificata lesione del proprio affidamento e dunque dell'irragionevolezza della disposizione censurata ai sensi dell'art. 3 Cost.

5.1 Sul punto, si è formato presso la giurisprudenza costituzionale un indirizzo interpretativo tendente a frapporre al libero esplicarsi della potestà legislativa di regolazione dei rapporti di durata il limite della ragionevolezza, intesa quale equo contemperamento delle aspettative riposte dai privati destinatari della normativa sopravvenuta in ordine alla stabilità, prevedibilità e certezza dei diritti da tale rapporto nascenti (*ex multis*: sentenze 24 luglio 2009, n. 236 e 22 ottobre 2010, n. 302).

Degna di particolare attenzione ai fini della presente delibazione è la seconda delle citate pronunce, nella quale la Corte costituzionale ha sì rigettato la questione — concernente l'incremento dei canoni di concessione demaniale deciso con la finanziaria per il 2007 (l. n. 296/2006) — ma al tal fine valorizzando la circostanza che l'incremento era stato disposto sulla base di un parametro ragionevole, avente il legittimo scopo di riallineare i canoni di concessione demaniale a valori di mercato e che l'aumento in sé non era giunto inaspettato per gli operatori del settore, essendo stato già disposto dal d.l. n. 269/2003, peraltro attraverso una rivalutazione delle tariffe vigenti del 300%, e prorogato di anno in anno. Cosicché l'intervento della finanziaria del 2007 si è posto in funzione correttiva di un incremento stabilito in misura fissa, attraverso l'introduzione di un sistema parametrico, ancorato a valori medi rilevati su base statistica (moltiplicando superficie complessiva del manufatto per la media dei valori mensili unitari minimi e massimi indicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare per la zona di riferimento), in grado di rendere manifesta l'opzione di politica legislativa ad esso sottesa.

5.2 Esattamente l'opposto è avvenuto nel caso di specie.

In questo caso, nell'estendersi alle convenzioni già in essere alla data della sua entrata in vigore, che solo due anni prima erano state espressamente fatte salve, la disposizione censurata introduce un aumento indiscriminato per tutti gli operatori.

Con riguardo alla misura dell'aumento in sé, esso è stato fissato, per il materiale estratto nella cava coltivata dalla Sielpa, nella non irrilevante misura pari ad oltre un terzo di quello originariamente convenuto (0,88 contro 1,20 euro per metro cubo) e di un quinto rispetto alla misura successivamente rivalutata con delibera di giunta (n. 1657 del 28 dicembre 2004). Il tutto senza tenere conto, appunto, degli incrementi fino ad allora stabiliti in via amministrativa, impedendo in tal modo agli operatori economici interessati di interloquire sul punto, al fine di rappresentare la specifica situazione, con il risultato che al quinto anno di durata del contratto l'onere economico, a parità di materiale estratto, risulta aumentato di circa un terzo, ben oltre quindi l'adeguamento Istat originariamente convenuto, in pedissequa applicazione dell'art. 17, comma 2, della legge mineraria regionale del 1997.

A questo specifico riguardo, in base al diritto vivente, quale ricostruibile sulla base delle pronunce dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio, l'intervento autoritativo comportante a posteriori conseguenze economiche sfavorevoli per soggetti imprenditoriali nell'ambito di un rapporto di durata "imponesse l'osservanza di un percorso istruttorio, ispirato al principio della partecipazione, che assicuri l'equilibrato contemperamento degli interessi in rilievo, nonché esige una motivazione tanto più approfondita quanto maggiore è il distacco dalla prevista percentuale di tagli" (sentenza 12 aprile 2012, n. 3, relativa alla fissazione di tetti provvisori di spesa per le strutture private accreditate col Servizio sanitario nazionale).

Pertanto, l'equilibrato bilanciamento tra le esigenze di raggiungimento degli obiettivi di bilancio da parte dei pubblici poteri ed il correlativo sacrificio economico imposto ai privati esige in linea di principio una sede amministrativa di ponderazione degli opposti interessi, al fine di consentire ai secondi di rappresentare le proprie posizioni e le conseguenze che l'intervento determinerebbe per gli equilibri economico-finanziari delle attività imprenditoriali esercitate.

Per contro, la determinazione tariffaria con atto legislativo, pur ammessa in astratto, costituisce una forte deviazione rispetto a questo modello partecipativo di esercizio della potestà d'imperio, costringendo il soggetto inciso a spostare l'oggetto della propria impugnativa dal giudizio di legittimità del provvedimento amministrativo a quello sulla costituzionalità dell'atto normativo, sulla base di uno scrutinio stretto, sostanzialmente riproduttivo del primo.



Il che conferma ulteriormente la non manifesta infondatezza della questione sollevata dalla società appellante, sotto il profilo suddetto.

5.2.1 Né ha pregio l'argomentazione difensiva della Regione, secondo cui la norma avrebbe lo scopo di parificare la situazione degli operatori sottoposti all'incremento tariffario contestato rispetto a quelli ad esso non soggetti.

Ad essa, infatti, può replicarsi osservando che, in disparte l'ondivago atteggiamento tenuto sul punto dal legislatore regionale nel giro di soli due anni, per i primi l'incremento non può dirsi inaspettato, cosicché deve supporre che esso costituisca una variabile nota nel necessario calcolo di convenienza prodromico all'avvio di un'iniziativa imprenditoriale, diversamente da quelli le cui convenzioni sono state stipulate in epoca precedente. È quindi l'equiparazione di queste due categorie a rivelarsi irragionevole, vista la sostanziale diversità delle rispettive posizioni.

5.2.2 Deve ancora essere disatteso l'assunto difensivo dell'amministrazione resistente secondo cui l'incremento in contestazione è stato disposto in ossequio ad una rinnovata concezione del contributo per attività estrattiva, volto ad addossare agli operatori del settore la conseguente compromissione dei valori paesaggistico-ambientali.

Si tratta infatti di un'opzione di politica legislativa in astratto incensurabile, ma nel caso di specie essa non emerge in alcun modo dal contenuto e dalle finalità della normativa censurata, che ha ad oggetto la manovra finanziaria triennale della Regione.

5.3 La questione di costituzionalità dell'art. 42, comma 3, l.r. n. 31/2009 può dunque essere sollevata sotto questo profilo, esclusi invece dallo stesso gli altri parametri evocati dalla società odierna appellante e cioè l'art. 23 e 53 Cost., non avendo il contributo in questione natura di tributo ma di corrispettivo per l'uso di un bene pubblico.

6. La questione non risulta manifestamente infondata nemmeno per contrasto dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1, del 1 protocollo addizionale alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo ("protezione della proprietà").

Posto che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha infatti adottato una nozione ampia di "bene patrimoniale", includendovi anche i crediti e le legittime aspettative, il Giudice convenzionale ha anche stabilito che l'ingerenza dei pubblici poteri deve cogliere i giusti equilibri tra le esigenze imperative di interesse generale e l'imprescindibile preservazione dei diritti fondamentali dell'uomo (da ultimo: sentenze 26 aprile 2011, su ric. n. 32521/05 e 24 gennaio 2012 — su ric. n. 11838/07 e n. 12302/07), si è finora visto come nel caso di specie dall'intervento normativo censurato non emerga alcun bilanciamento, essendo lo stesso motivato unicamente da finalità di riequilibrio dei conti pubblici. Ed anzi, tale finalità appare nettamente preponderante, atteso che — come sopra accennato — l'incremento tariffario qui contestato è stato reso operativo già a partire dal 2009 e dunque in un anno non compreso nella manovra triennale 2010-2012. Tuttavia, nel relativo perseguimento si è posto un sacrificio economico nei confronti dei soli operatori del settore minerario, circoscrivendo solo a questi ultimi, dunque, l'onere economico imposto dalla necessità di correzione dei conti pubblici.

7. Pertanto, vanno adottate le conseguenti statuizioni di sospensione del giudizio e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione ai parametri di cui agli artt. 3 e 117 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, della legge regionale Marche n. 31/2009.

Sospende il giudizio in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e sia comunicata al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2012.

Il Presidente: BRANCA

L'estensore: FRANCONIERO



N. 201

Ordinanza del 28 dicembre 2012 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Sielpa Società industriale estrazione lavorazione pietre ed affini Srl contro Regione Marche, Comune di Cingoli e Provincia di Macerata

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Marche - Previsione che le tariffe di cui al comma 1 dell'art. 17 della legge regionale n. 71/1997, come sostituito dall'art. 24 della legge regionale n. 19/2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2008), si applicano anche alle convenzioni già stipulate alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale n. 19/2007 relativamente ai materiali estratti a decorrere dal 1° gennaio 2009 - Violazione dei principi di uguaglianza e di affidamento dei cittadini nella certezza dei rapporti giuridici - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31, art. 42, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3985 del 2012, proposto da Sielpa - Società Industria Estrazione Lavorazione Pietre ed Affini s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Lucchetti, con domicilio eletto presso l'avv. Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde n. 2;

Contro Regione Marche, rappresentata e difesa dall'avv. Gabriella De Berardinis, con domicilio eletto presso l'avv. Michele Romano in Roma, via Domenico Morichini n. 41;

Comune di Cingoli;

Provincia di Macerata;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Marche - Ancona: Sezione I n. 00821/2011, resa tra le parti, concernente accertamento insussistenza diritto del comune a percepire l'incremento del contributo per l'attività estrattiva.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Marche;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

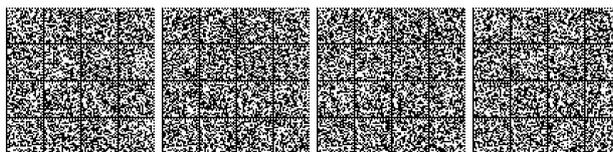
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2012 il Cons. Fabio Franconiero e uditi le parti gli avvocati Lucchetti e Romano, per delega dell'avv. De Berardinis;

RILEVATO IN FATTO

1. — La SIELPA - Società Industriale Estrazione Lavorazione Pietre e Affini s.r.l., titolare del diritto di coltivare una cava sita nel territorio del Comune di Cingoli, in virtù di convenzione ex l.r. n. 71/1997 («Norme per la disciplina delle attività estrattive») in data 8 marzo 2004, ha adito il TAR Marche esponendo:

di corrispondere al predetto Comune un contributo per le spese necessarie all'esecuzione di interventi pubblici ulteriori rispetto al mero recupero dell'area di cava e delle strade di accesso inizialmente fissato in 0,88 e 031 euro per ogni mc di materiale inerte da estrarre (rispettivamente calcare massiccio e bugarone) da estrarre in base al progetto autorizzato, poi adeguato ad € 1, quanto al calcare; il tutto in virtù di delibere di giunta regionale regolanti tale aspetto del rapporto concessorio;

che sulla tariffa era intervenuto il legislatore regionale, dapprima con l'art. 24 della l.r. n. 19/2007 [«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2008)»], disponendone un aumento ad € 1,40 per il calcare massiccio e 0,42 per il bugarone, ma facendo espressamente salve le convenzioni già stipulate; quindi estendendo l'incremento in questione anche a queste ultime, con l'art. 42, comma 3, della l.r. n. 31/2009 [«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione (Legge finanziaria 2010)»];



che, per l'effetto, il contributo preteso dal Comune di San Severino Marche era passato da 135.303,73 a 204.359,15 euro.

Tanto premesso, chiedeva che venisse accertata l'infondatezza di tale richiesta di pagamento, sostenendo che l'ultima finanziaria regionale è in contrasto con gli artt. 3, 23, 41, 53, 97, 102, 111 e 117, comma 1, Cost. ed instando pertanto per la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

In via subordinata deduceva che il Comune aveva erroneamente applicato l'incremento del contributo anche a quantitativi di materiale non effettivamente estratto o sui quali aveva già corrisposto il contributo, formulando analoga domanda con riguardo a questi ultimi, previa compensazione legale della somma maturata a proprio credito o, in via ulteriormente subordinata, con dichiarazione del proprio diritto alla restituzione delle somme già versate e corrispondenti ai quantitativi non estratti.

2. — Con la sentenza appellata il TAR adito:

respingeva la domanda principale, giudicando manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale formulata dalla società ricorrente in relazione a tutti i parametri dedotti;

accoglieva la domanda subordinata, dichiarando il diritto della ricorrente ad assolvere il contributo sui quantitativi effettivamente estratti l'anno precedente, in conformità al disposto dell'art. 17 della l.r. n. 71/1997 e dunque a vedersi scomputati gli importi corrispondenti a quantitativi non estratti nondimeno pretesi in pagamento dall'amministrazione comunale resistente.

3. — La SIELPA propone appello, nel quale reitera la questione di costituzionalità della norma di legge finanziaria regionale per l'anno 2010 in relazione ai seguenti parametri:

artt. 3, 23 e 53, sulla premessa del carattere retroattivo dell'incremento tariffario contestato, circostanza in relazione alla quale assume violato il proprio legittimo affidamento alla stabilità e prevedibilità del contributo originariamente fissato nella convenzione per la coltivazione della cava, da intendersi come variabile necessaria per la stima del margine di profitto ragionevolmente ritraibile dalla gestione di tale attività economica e dunque per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'impresa. Al riguardo evidenzia che in virtù della legge mineraria regionale (l.r. n. 71/997, art. 17, comma 2) il contributo è soggetto ad adeguamento sulla base dell'indice ISTAT dei prezzi delle attività estrattive, con decisione rimessa alla giunta regionale, e dunque con provvedimento amministrativo sindacabile in sede giurisdizionale, mentre con la norma contestata si è disposto in via diretta un aumento del tutto disancorato dalle dinamiche del mercato delle suddette attività, al solo scopo di coprire il disavanzo regionale, come evincibile dal contemporaneo aumento della quota di riparto del contributo in favore della Regione;

artt. 117 e 10 in relazione ai principi di stabilità e certezza del diritto ricavabili dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo (art. 1, prot. n. 1 allegato alla Convenzione);

art. 41, per la vanificazione retroattivamente determinata nei confronti di assetti economici cristallizzati in rapporti contrattuali già perfezionatisi;

art. 97, sulla negativa incidenza della regolamentazione normativa retroattiva nei confronti dell'attività amministrativa con riguardo alla rideterminazione della quota di ripartizione del contributo tra Regione, Provincia e Comune;

artt. 102 e 111 Cost., per l'interferenza in tal modo attuata del potere legislativo regionale nell'attività giurisdizionale.

4. — Dal canto suo la Regione resistente obietta che l'incremento tariffario in contestazione è ragionevole, visto che dopo 10 anni di durata contrattuale, l'adeguamento in base agli indici Istat «potrebbe risultare non più congrua allo scopo e fuori dal mercato» (pag. 2 della memoria conclusionale).

Sul punto l'amministrazione resistente si dilunga sull'evoluzione culturale che ha condotto ad una maggiore sensibilità per i valori paesaggistico-ambientali e le connesse responsabilità sociali per l'attività estrattiva. In sostanza, assume che l'incremento tariffario costituisce la monetizzazione per lo sfruttamento dell'habitat naturale, nonché la presa d'atto della sopravvenuta inadeguatezza delle tariffe fissate sotto l'egida della l.r. n. 71/1997: riporta uno studio di Legambiente - Rapporto Cave 2011, dal quale si ricava che l'importo medio dei canoni concessori si attesta al 4% del prezzo di vendita degli inerti (per le Marche lo studio evidenzia che a fronte di entrate dai canoni di estrazione pari a 593.642 euro, il volume d'affari da attività estrattive delle imprese della regione, per i prezzi di produzione e vendita, ammontano rispettivamente a 489.278 e 10.451.450).

L'amministrazione resistente, inoltre, sostiene che la disposizione censurata è espressiva di opzioni di politica legislativa ampiamente discrezionali, a fronte delle quali non è invocabile alcun affidamento (Corte Cost., sent. n. 374/2002); nei cui confronti il sindacato di costituzionalità è ammesso nei limiti della irragionevolezza (Corte Cost., sent. n. 393/2000); e che con essa si è posto rimedio ad una disparità di trattamento tra operatori sottoposti all'incremento e operatori invece ad esso non soggetti.



CONSIDERATO IN DIRITTO

1. — Così riassunte le opposte prospettazioni delle parti, occorre subito sgomberare il campo da quest'ultima eccezione, giacché l'effetto lesivo lamentato dalla società odierna appellante deriva — con norma che la stessa assume (infondatamente, come si vedrà) retroattiva — dall'estensione alle concessioni già stipulate dell'incremento tariffario stabilito con la legge finanziaria di due anni precedenti, quale operata dalla manovra finanziaria regionale per il 2010, con il comma 3 dell'art. 42. Per cui è quest'ultima disposizione legislativa regionale che la medesima appellante ha interesse a rimuovere, giacché da ciò essa si sottrarrebbe all'aumento disposto in via legislativa, ottenendo il ripristino del regime tariffario vigente al momento della stipula della convenzione.

2. — Quest'ultima notazione denota la rilevanza della questione di costituzionalità che qui viene chiamati a deliberare. In altri termini, l'accoglimento della domanda principale azionata nel presente giudizio non può che passare attraverso l'annullamento della norma regionale censurata, in quanto fondante la richiesta di pagamento contestata.

3. — Passando ora ad esaminare il requisito della non manifesta infondatezza, come accennato poc'anzi deve in primo luogo escludersi che l'estensione tariffaria operata dall'art. 42 in questione abbia carattere retroattivo.

La convenzione pone infatti a carico dell'impresa concessionaria l'obbligo di pagare il contributo su base annuale: l'obbligazione corrisponde quindi ad una annualità di attività estrattiva, sulla falsariga delle obbligazioni tributarie per imposte dirette, benché la stessa debba essere assolta, in virtù dell'art. 16 della convenzione, entro il 31 marzo dell'anno successivo. Ciò al fine di consentire di quantificare il contributo dovuto sulla base del materiale estratto nell'anno, con eventuale conguaglio rispetto a quanto già versato.

Tanto precisato, la norma finanziaria regionale censurata ha reso efficace l'incremento tariffario già nel 2009: anticipatamente, quindi, rispetto all'anno finanziario che la manovra era destinata a regolare, ma, tenuto conto della sua entrata in vigore il 25 dicembre 2009 (ex art. 60, il giorno successivo la sua pubblicazione sul bollettino ufficiale della regione n. 121 del 24 dicembre), prima che l'obbligazione contributiva annuale venisse a scadenza.

La ridetta norma non incide quindi su situazioni esaurite e risponde peraltro ad un'evenienza del tutto fisiologica, in base alla quale il potere legislativo interviene nel senso modificare nel corso del tempo la disciplina normativa di situazioni giuridiche ad effetti permanenti o comunque durature.

3.1. — Sono pertanto manifestamente infondate le censure di violazione degli artt. 102 e 111 Cost., formulate specificatamente su tale presupposto, oltre che per la radicale mancanza di qualsiasi interferenza della norma sospettata di incostituzionalità con l'attività giurisdizionale.

3.2. — Del pari, non è dato cogliere alcuna ricaduta con l'attività amministrativa ed il principio di buon andamento ex art. 97 Cost., quand'anche si volesse annettere alla ridetta norma efficacia retroattiva, nella rideterminazione delle quote di riparto del contributo tra i vari livelli di governo territoriale in ambito regionale.

3.3. — Ad analoga conclusione deve pervenirsi in relazione al supposto contratto con il principio costituzionale della libertà di impresa ex art. 41 Cost., considerato che la disposizione censurata non impedisce l'esercizio di tale diritto, limitandosi a regolamentarne gli aspetti economici nel corso della sua durata.

4. — In generale, la questione di costituzionalità è posta sulla base di una premessa argomentativa non condivisibile, ma ciò nondimeno, dalla stessa è possibile enucleare alcuni profili in grado di condurre ad una deliberazione positiva della stessa.

5. — Ha infatti ragione la Sielpa a dolersi dell'ingiustificata lesione del proprio affidamento e dunque dell'irragionevolezza della disposizione censurata ai sensi dell'art. 3 Cost.

5.1. — Sul punto, si è formato presso la giurisprudenza costituzionale un indirizzo interpretativo tendente a frapporre al libero esplicarsi della potestà legislativa di regolazione dei rapporti di durata il limite della ragionevolezza, intesa quale equo temperamento delle aspettative riposte dai privati destinatari della normativa sopravvenuta in ordine alla stabilità, prevedibilità e certezza dei diritti da tale rapporto nascenti (*ex multis*: sentenze 24 luglio 2009, n. 23 e 22 ottobre 2010, n. 302).

Degna di particolare attenzione ai fini della presente deliberazione è la seconda delle citate pronunce, nella quale la Corte Costituzionale ha sì rigettato la questione — concernente l'incremento dei canoni di concessione demaniale deciso con la finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006) — ma al tal fine valorizzando la circostanza che l'incremento era stato disposto sulla base di un parametro ragionevole, avente il legittimo scopo di riallineare i canoni di concessione demaniale a valori di mercato e che l'aumento in sé non era giunto inaspettato per gli operatori del settore, essendo stato già disposto dal d.l. n. 269/2003, peraltro attraverso una rivalutazione delle tariffe vigenti del 300%, e prorogato di anno in anno. Cosicché l'intervento della finanziaria del 2007 si è posto in funzione correttiva di un incremento stabilito in misura fissa, attraverso l'introduzione di un sistema parametrico, ancorato a valori medi rilevati su base



statistica (moltiplicando superficie complessiva del manufatto per la media dei valori mensili unitari minimi e massimi indicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare per la zona di riferimento), in grado di rendere manifesta l'opzione di politica legislativa ad esso sottesa.

5.2. — Esattamente l'opposto è avvenuto nel caso di specie.

In questo caso, nell'estendersi alle convenzioni già in essere alla data della sua entrata in vigore, che solo due anni prima erano state espressamente fatte salve, la disposizione censurata introduce un aumento indiscriminato per tutti gli operatori.

Con riguardo alla misura dell'aumento in sé, esso è stato fissato, per il materiale estratto nella cava coltivata dalla Sielpa, nella non irrilevante misura pari quasi ad un mezzo di quello originariamente convenuto (0,88 contro 1,40 euro per metro cubo), nonché di un quinto rispetto alla misura successivamente rivalutata con delibera di giunta (n. 1657 del 28 dicembre 2004), e di un terzo per quanto riguarda il bugarone (da 0,31 a 0,42 per metro cubo). Il tutto senza tenere conto, appunto, degli incrementi fino ad allora stabiliti in via amministrativa, impedendo in tal modo agli operatori economici interessati di interloquire sul punto, al fine di rappresentare la specifica situazione, con il risultato che al quinto anno di durata del contratto l'onere economico, a parità di materiale estratto, risulta aumentato di circa un terzo, ben oltre quindi l'adeguamento Istat originariamente convenuto, in pedissequa applicazione dell'art. 17, comma 2, della legge mineraria regionale del 1997.

A questo specifico riguardo, in base al diritto vivente, quale ricostruibile sulla base delle pronunce dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio, l'intervento autoritativo comportante a posteriori conseguenze economiche sfavorevoli per soggetti imprenditoriali nell'ambito di un rapporto di durata «impone l'osservanza di un percorso istruttorio, ispirato al principio della partecipazione, che assicuri l'equilibrato temperamento degli interessi in rilievo, nonché esige una motivazione tanto più approfondita quanto maggiore è il distacco dalla prevista percentuale di tagli» (sentenza 12 aprile 2012, n. 3, relativa alla fissazione di tetti provvisori di spesa per le strutture private accreditate col Servizio sanitario nazionale).

Pertanto, l'equilibrato bilanciamento tra le esigenze di raggiungimento degli obiettivi di bilancio da parte dei pubblici poteri ed il correlativo sacrificio economico imposto ai privati esige in linea di principio una sede amministrativa di ponderazione degli opposti interessi, al fine di consentire ai secondi di rappresentare le proprie posizioni e le conseguenze che l'intervento determinerebbe per gli equilibri economico-finanziari delle attività imprenditoriali esercitate.

Per contro, la determinazione tariffaria con atto legislativo, pur ammessa in astratto, costituisce una forte deviazione rispetto a questo modello partecipativo di esercizio della potestà d'imperio, costringendo il soggetto inciso a spostare l'oggetto della propria impugnativa dal giudizio di legittimità del provvedimento amministrativo a quello sulla costituzionalità dell'atto normativo, sulla base di uno scrutinio stretto, sostanzialmente riproduttivo del primo.

Il che conferma ulteriormente la non manifesta infondatezza della questione sollevata dalla società appellante, sotto il profilo suddetto.

5.2.1. Né ha pregio l'argomentazione difensiva della Regione, secondo cui la norma avrebbe lo scopo di parificare la situazione degli operatori sottoposti all'incremento tariffario contestato rispetto a quelli ad esso non soggetti.

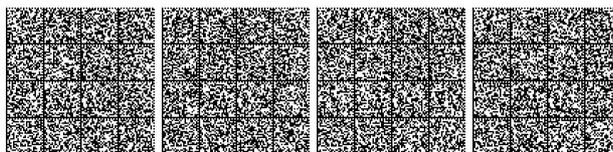
Ad essa, infatti, può replicarsi osservando che, in disparte l'ondivago atteggiamento tenuto sul punto dal legislatore regionale nel giro di soli due anni, per i primi l'incremento non può dirsi inaspettato, cosicché deve supporre che esso costituisca una variabile nota nel necessario calcolo di convenienza prodromico all'avvio di un'iniziativa imprenditoriale, diversamente da quelli le cui convenzioni sono state stipulate in epoca precedente. È quindi l'equiparazione di queste due categorie a rivelarsi irragionevole, vista la sostanziale diversità delle rispettive posizioni.

5.2.2. Deve ancora essere disatteso l'assunto difensivo dell'amministrazione resistente secondo cui l'incremento in contestazione è stato disposto in ossequio ad una rinnovata concezione del contributo per attività estrattiva, volto ad addossare agli operatori del settore la conseguente compromissione dei valori paesaggistico-ambientali.

Si tratta infatti di un'opzione di politica legislativa in astratto incensurabile, ma nel caso di specie essa non emerge in alcun modo dal contenuto e dalle finalità della normativa censurata, che ha ad oggetto la manovra finanziaria triennale della Regione.

5.3. — La questione di costituzionalità dell'art. 42, comma 3, l.r. n. 31/2009 può dunque essere sollevata sotto questo profilo, esclusi invece dallo stesso gli altri parametri evocati dalla società odierna appellante e cioè l'art. 23 e 53 Cost., non avendo il contributo in questione natura di tributo ma di corrispettivo per l'uso di un bene pubblico.

6. — La questione non risulta manifestamente infondata nemmeno per contrasto dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1, del 1 protocollo addizionale alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo («protezione della proprietà»).



Posto che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha infatti adottato una nozione ampia di «bene patrimoniale», includendovi anche i crediti e le legittime aspettative, il Giudice convenzionale ha anche stabilito che l'ingerenza dei pubblici poteri deve cogliere i giusti equilibri tra le esigenze imperative di interesse generale e l'imprescindibile preservazione dei diritti fondamentali dell'uomo (da ultimo: sentenze 26 aprile 2011, su ric. n. 32521/05 e 24 gennaio 2012 - su ric. n. 11838/07 e n. 12302/07), si è finora visto come nel caso di specie dall'intervento normativo censurato non emerga alcun bilanciamento, essendo lo stesso motivato unicamente da finalità di riequilibrio dei conti pubblici. Ed anzi, tale finalità appare nettamente preponderante, atteso che — come sopra accennato — l'incremento tariffario qui contestato è stato reso operativo già a partire dal 2009 e dunque in un anno non compreso nella manovra triennale 2010-2012. Tuttavia, nel relativo perseguimento si è posto un sacrificio economico nei confronti dei soli operatori del settore minerario, circoscrivendo solo a questi ultimi, dunque, l'onere economico imposto dalla necessità di correzione dei conti pubblici.

7. — Pertanto, vanno adottate le conseguenti statuizioni di sospensione del giudizio e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione ai parametri di cui agli artt. 3 e 117 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, della legge regionale Marche n. 31/2009.

Sospende il giudizio in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e sia comunicata al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2012.

Il Presidente: BRANCA

L'Estensore: FRANCONIERO

13C00300

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-039) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

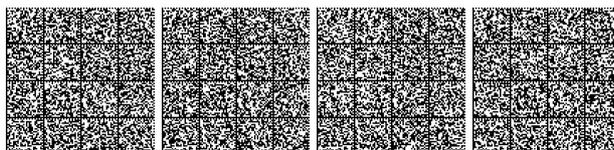
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **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 e www.gazzettaufficiale.it.**

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

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 128,06)**
*(di cui spese di spedizione € 73,81)**

- annuale € **300,00**
- semestrale € **165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 39,73)**
*(di cui spese di spedizione € 20,77)**

- annuale € **86,00**
- 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.

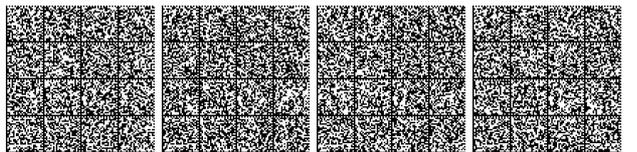
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

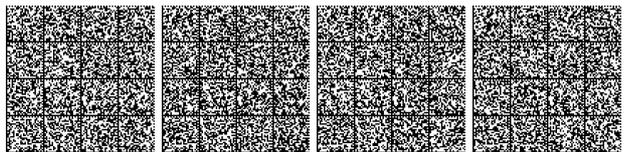
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 3,00

