

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 40

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 ottobre 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. **80.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 agosto 2013 (della regione autonoma della Sardegna).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della P.A., per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali - Disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna - Adeguamento dell'accordo sul patto di stabilità - Previsione, fermo restando il contributo regionale alla finanza pubblica di cui all'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, che il Ministro dell'economia e delle finanze concordi con la Regione Sardegna le modifiche da apportare al patto di stabilità - Previsione che il suddetto contributo regionale possa essere scontato anche sulla quota del Fondo per la coesione e lo sviluppo destinato agli interventi di perequazione nel territorio regionale - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata conferma in capo alla ricorrente della previsione di un contributo straordinario di finanza pubblica indeterminato nel tempo - Esorbitanza dalla competenza statale nella materia di competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Lesione dell'autonomia finanziaria della Regione ricorrente - Incidenza sull'obbligo della Regione di provvedere all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche di cui è titolare - Incidenza sull'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiamo agli argomenti svolti dalla medesima ricorrente in precedente ricorso (ric. n. 160/12).

- Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, art. 11, commi 5-*bis* e 8 (quest'ultimo modificativo dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135).
- Costituzione, artt. 5, 117 e 119 (gli ultimi due articoli anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); Statuto della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 6, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della P.A., per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali - Disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna - Adeguamento dell'accordo sul patto di stabilità - Previsione che le modifiche al patto di stabilità interno per la Regione Sardegna siano apportate con le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata sottoposizione dell'obbligo del Ministro dell'economia e delle finanze di concordare con la Regione l'adeguamento del patto di stabilità alla condizione della previa adozione di norme di attuazione statutaria - Lesione dell'autonomia finanziaria della Regione ricorrente - Incidenza sull'obbligo della Regione di provvedere all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche di cui è titolare - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di leale collaborazione - Violazione del principio dell'equilibrio di bilancio.

- Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, art. 11, comma 5-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 117 e 119 (gli ultimi tre articoli anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); Statuto della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 7 e 8, anche in relazione all'art. 1 della legge 16 ottobre 2012, n. 182.

Pag. 1



- n. 81. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 agosto 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Norme della Regione Abruzzo - Localizzazione e realizzazione di centrali di compressione a gas - Possibilità subordinata ad un “previo studio particolareggiato della risposta sismica locale attraverso specifiche indagini geofisiche, sismiche e litologiche di dettaglio” - Ricorso del Governo - Denunciata normazione di dettaglio suscettibile di limitare la localizzazione delle centrali di interesse nazionale - Contrasto con i principi fondamentali in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” - Interferenza con l’esercizio di funzioni amministrative attribuite per legge alla competenza statale - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “ordine pubblico e sicurezza” nonché nella “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” - Richiamo alla sentenza n. 183 del 2013 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14, art. 2, che inserisce l’art. 1-ter nella legge regionale 1° [recte, 10] marzo 2008, n. 2.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. h) ed m), e terzo, e 118; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, commi 3, 4, 7 e 8; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 29, comma 2, lett. g); d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 52-quinquies.

Pag. 11

- n. 7. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l’11 luglio 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente - Delibera della Giunta regionale della Regione Abruzzo recante determinazioni inerenti il rilascio delle autorizzazioni ai sensi dell’art. 109 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo - Esclusione del regime autorizzatorio per la movimentazione di materiali in ambiente marino inferiore alla soglia limite di 25.000 metri cubi, restando soggetta tale movimentazione alla sola comunicazione alla stessa autorità competente - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale in materia e con i principi contenuti nelle convenzioni e accordi internazionali vigenti secondo i quali l’immersione di rifiuti o di altre materie è subordinata al rilascio preliminare di un’autorizzazione da parte delle autorità nazionali competenti - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza alla Regione Abruzzo del potere esercitato e conseguentemente di annullare, quanto meno *in parte qua*, l’atto impugnato.

- Delibera della Giunta regionale della Regione Abruzzo 28 marzo 2013, n. 218.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 109, comma 2; Decreto del Ministero dell’ambiente 24 gennaio 1996; Protocollo alla Convenzione di Londra del 1972 sulla prevenzione dell’inquinamento dei mari causato dall’immersione di rifiuti, a cui l’Italia ha aderito con legge 13 febbraio 2006, n. 87; Protocollo sulla prevenzione all’inquinamento del Mare Mediterraneo dovuto allo scarico di rifiuti da parte di navi e aeromobili, elaborato nell’ambito della Convenzione di Barcellona del 1976, ratificata con legge 25 gennaio 1979, n. 30.

Pag. 14



N. 202. Ordinanza del Tribunale di Verona del 23 maggio 2013.

Procedimento civile - Controversie in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato - Previsione che il tribunale decide in composizione collegiale, anziché monocratica, e che non si applica il comma secondo dell'art. 702-ter c.p.c. - Contrasto con i criteri direttivi della legge delega n. 69 del 2009 e con il principio generale di monocraticità del giudizio di primo grado - Incompatibilità con la finalità di semplificazione propria della riforma del procedimento civile.

- Decreto legislativo 1° settembre 2001, n. 150, artt. 3, comma 1, e 14, comma 2.
- Costituzione, art. 76; legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 54, commi 2, 4, lett. a), e 5.

In via subordinata:

Procedimento civile - Controversie in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato - Criteri di composizione dell'organo giudicante già stabiliti dall'art. 29, primo comma, della legge n. 794 del 1942 - Ipotizzata previsione di salvezza nella legge delega per la semplificazione del procedimento civile - Conseguente devoluzione al tribunale in composizione collegiale delle decisioni sul solo *quantum* della pretesa dell'avvocato - Incongruenza di tale disciplina - Contrasto sotto più profili con il principio di ragionevolezza - Ingiustificata diversità rispetto a procedimenti affini devoluti al tribunale in composizione monocratica - Contrasto con il principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione della giustizia - Illegittimità in via derivata delle norme delegate che stabiliscono, per le suddette controversie, la non applicabilità del comma secondo dell'art. 702-ter c.p.c. e la composizione collegiale, anziché monocratica, del tribunale.

- Legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 54, comma 4, lett. a), seconda parte; decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, artt. 3, comma 1, e 14, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97, primo comma; d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, art. 15.

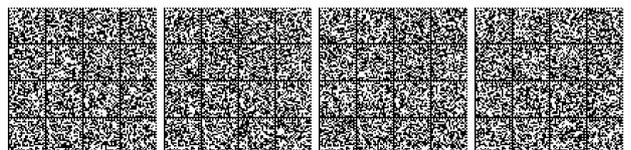
Pag. 17

N. 203. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 4 marzo 2013.

Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle Regioni stesse, fino al 31 dicembre 2013 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite alle Regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, ancorché effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, sono estinti di diritto alla data di entrata in vigore della legge censurata - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Denunciata violazione dei limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza per l'introduzione nella legge di conversione di emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario - Lesione dei principi del giusto processo.

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51, modificato dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, art. 6-bis, comma 2, lett. b).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 41, 77, comma secondo, e 111, comma secondo.

Pag. 23



n. 204. Ordinanza del Tribunale di Roma del 18 gennaio 2013.

Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Previsione che nelle controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di assegno di inabilità e di assegno di invalidità, chi intende proporre in giudizio domanda per il riconoscimento dei propri diritti presenta, con ricorso al giudice competente, domanda di accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni legittimanti la pretesa fatta valere - Previsione che l'espletamento tecnico preventivo costituisce condizione di procedibilità della domanda - Previsione che, a seguito dell'espletamento dell'accertamento tecnico preventivo, in caso di mancata contestazione delle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio entro il termine perentorio non superiore a trenta giorni fissato con apposito decreto, il giudice stesso, con decreto non impugnabile e non modificabile, omologa l'accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del consulente tecnico dell'ufficio provvedendo sulle spese - Previsione dell'informativa obbligatoria all'INPS al fine della partecipazione alle operazioni peritali con un proprio perito - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili della irragionevolezza e della disparità di trattamento di soggetti nelle stesse condizioni (ad es. lavoratori di una stessa fabbrica) in dipendenza della materia disciplinata dalla norma processuale (provvedimenti assistenziali, previdenziali e pensionistici gestiti dall'INPS) - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio per l'introduzione di una giurisdizione condizionata, per l'inesistenza attiva di un difensore tecnico e per la mancata previsione di un *tempus* per la discussione del caso - Violazione del principio della motivazione dei provvedimenti giurisprudenziali - Lesione della garanzia previdenziale.

- Codice di procedura civile, art. 445-*bis*; decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge 2 dicembre 2005, n. 248, art. 10, comma 6-*bis*.
- Costituzione, artt. 24, 38 e 111.

Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Accertamento tecnico preventivo del requisito sanitario - Decreto di omologa del giudice - Mancata attribuzione della qualità di titolo esecutivo - Violazione del principio di ragionevolezza e dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 445-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

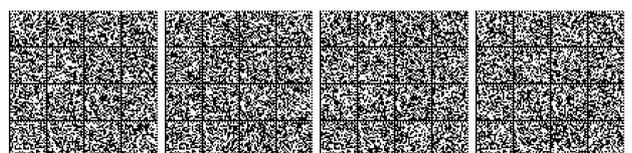
Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Accertamento tecnico preventivo - Termine perentorio per il deposito della dichiarazione di contestazione delle conclusioni del CTU - Decreto di omologa dell'accertamento sul requisito sanitario senza preventivo contraddittorio tra le parti - Termine perentorio per il deposito del ricorso introduttivo della fase contenziosa - Sanzione di inammissibilità per la mancata specificazione dei motivi della contestazione - Lesione del principio di uguaglianza sotto i profili della irragionevolezza e della disparità di trattamento delle parti - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione della garanzia giurisprudenziale.

- Codice di procedura civile, art. 445-*bis*, commi 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Prevista inappellabilità della sentenza che definisce il giudizio di cui all'art. 445-*bis* del c.p.c. - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 445-*bis*, comma 7.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Pag. 28



N. 205. Ordinanza della Corte di cassazione del 13 giugno 2013.

Usi civici - Commissario regionale per gli usi civici - Potere di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere - Violazione del principio di terzietà e di imparzialità del giudice.

– Legge 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29.

– Costituzione, artt. 24 e 111. Pag. 37

N. 206. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Latina del 29 gennaio 2013.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio - Previsione di un aggio percentuale pari al nove per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse (e dei relativi interessi di mora), posto integralmente o parzialmente a carico del debitore a seconda che il pagamento delle somme avvenga o meno entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella - Mancanza di ogni corrispondenza con i costi del servizio di riscossione e con l'attività dell'agente della riscossione - Assenza di un tetto minimo e massimo alla misura dei compensi - Irragionevolezza - Violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Disparità di trattamento fra cittadini a seconda delle loro disponibilità economiche - Manifesta illogicità.

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

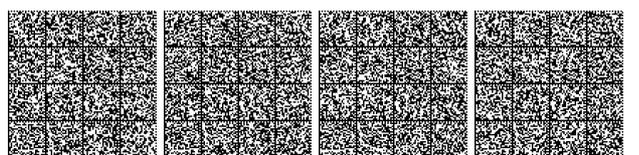
– Costituzione, artt. 3 e 97. Pag. 40

RETTIFICHE

Comunicato di rettifica relativo al ricorso n. 143 del Registro Ricorsi 2012. (Ricorso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, 1ª Serie speciale, n. 46 del 21 novembre 2012).

Pag. 46





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 80

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 agosto 2013
(della regione autonoma della Sardegna)

- Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della P.A., per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali - Disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna - Adeguamento dell'accordo sul patto di stabilità - Previsione, fermo restando il contributo regionale alla finanza pubblica di cui all'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, che il Ministro dell'economia e delle finanze concordi con la Regione Sardegna le modifiche da apportare al patto di stabilità - Previsione che il suddetto contributo regionale possa essere scontato anche sulla quota del Fondo per la coesione e lo sviluppo destinato agli interventi di perequazione nel territorio regionale - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata conferma in capo alla ricorrente della previsione di un contributo straordinario di finanza pubblica indeterminato nel tempo - Esorbitanza dalla competenza statale nella materia di competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Lesione dell'autonomia finanziaria della Regione ricorrente - Incidenza sull'obbligo della Regione di provvedere all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche di cui è titolare - Incidenza sull'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiamo agli argomenti svolti dalla medesima ricorrente in precedente ricorso (ric. n. 160/12).**
- Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, art. 11, commi 5-bis e 8 (quest'ultimo modificativo dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135).
 - Costituzione, artt. 5, 117 e 119 (gli ultimi due articoli anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); Statuto della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 6, 7 e 8.

- Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della P.A., per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali - Disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna - Adeguamento dell'accordo sul patto di stabilità - Previsione che le modifiche al patto di stabilità interno per la Regione Sardegna siano apportate con le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata sottoposizione dell'obbligo del Ministro dell'economia e delle finanze di concordare con la Regione l'adeguamento del patto di stabilità alla condizione della previa adozione di norme di attuazione statutaria - Lesione dell'autonomia finanziaria della Regione ricorrente - Incidenza sull'obbligo della Regione di provvedere all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche di cui è titolare - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di leale collaborazione - Violazione del principio dell'equilibrio di bilancio.**
- Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, art. 11, comma 5-bis.
 - Costituzione, artt. 3, 5, 81, 117 e 119 (gli ultimi tre articoli anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); Statuto della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 7 e 8, anche in relazione all'art. 1 della legge 16 ottobre 2012, n. 182.

Ricorso per la regione autonoma della Sardegna (codice fiscale 80002870923), in persona del presidente *pro tempore* dott. Ugo Cappellacci, rappresentata e difesa, giusta procura a margine del presente atto, dagli avvocati Tiziana Ledda (codice fiscale LDDTZN52T59B354Q; fax 070.6062418; pec: tledda@pec.regione.sardegna.it) e prof. Massimo Luciani (codice fiscale LCNMSM52L23H501G; fax 06.90236029; pec: massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), con domicilio eletto presso lo studio del secondo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio n. 9.

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 5-bis e 8, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 8 aprile 2013, n. 82, convertito in legge 6 giugno 2013, n. 64, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 7 giugno 2013, n. 132.



FATTO

1. — Nella *Gazzetta Ufficiale* 8 aprile 2013, n. 82, è stato pubblicato il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali».

L'art. 11 del suddetto decreto recava (e reca tuttora) alcune disposizioni che disciplinano i rapporti finanziari dello Stato (solo) con la Regione siciliana (commi da 1 a 5) e con la regione Piemonte (commi 6 e 7) e che modificano il regime dei contributi di finanza pubblica imposti dallo Stato a tutte le autonomie speciali con l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2013 (comma 8).

La legge di conversione n. 64 del 2012, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 7 giugno 2013, n. 132, ha aggiunto all'articolo in esame il comma 5-bis, che disciplina alcuni profili dello specifico rapporto di finanza pubblica tra lo Stato e la ricorrente regione Sardegna. Ha, altresì, riformulato il comma 8, relativo, come si diceva, alla disciplina dei contributi di finanza pubblica già imposti con l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012.

Nella formulazione vigente, introdotta dalla legge di conversione del decreto-legge qui impugnato, i commi 5-bis e 8 dell'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2013 prevedono quanto segue:

comma 5-bis: «Fatte salve le previsioni dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, al fine di dare piena applicazione, secondo i principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2012, al nuovo regime regolatore dei rapporti finanziari tra lo Stato e la regione Sardegna, disciplinato dalle disposizioni di cui all'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, tenendo conto degli stanziamenti di competenza e cassa allo scopo previsti nel bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e nel bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze concorda, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, con la regione Sardegna, con le procedure di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le modifiche da apportare al patto di stabilità interno per la regione Sardegna»;

comma 8: «Al fine di garantire una sufficiente liquidità per far fronte ai pagamenti in conto capitale degli enti territoriali e, per la parte corrente, nel comparto dei trasporti e per il funzionamento di infrastrutture indispensabili per lo sviluppo delle regioni, al comma 3 dell'art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, dopo le parole: "compartecipazione ai tributi erariali" sono inserite le seguenti parole: "o, previo accordo tra la regione richiedente, il Ministero per la coesione territoriale e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a valere sulle risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione" ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "In caso di utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per le finalità di cui al presente comma, la regione interessata propone conseguentemente al CIPE per la presa d'atto, la nuova programmazione nel limite delle disponibilità residue, con priorità per il finanziamento di interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo in materia di trasporti, di infrastrutture e di investimenti locali."».

2. — Il comma 5-bis dell'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2013 detta disposizioni circa l'adeguamento dell'accordo sul patto di stabilità tra la regione Sardegna e lo Stato, obbligando il Ministero dell'economia e delle finanze a concordare con la regione le modifiche al patto di stabilità medesimo, al fine di renderlo congruente con il nuovo regime delle entrate regionali stabilito dall'art. 8 dello Statuto sardo, come novellato dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006.

Entrambi i commi, poi, concernono anche l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012: il primo perché, quanto ai rapporti finanziari tra Stato e regione Sardegna, fa salvo detto art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012; il secondo perché modifica in alcune sue parti quello stesso comma 3.

2.1. — Conviene, dunque, per comodità di lettura, riportare il testo del suddetto art. 16, comma 3, decreto-legge n. 95 del 2012, nella formulazione vigente (sono sottolineate le parti novellate dal comma 8 dell'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2013): «Con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, o, previo accordo tra la regione richiedente, il Ministero per la coesione territoriale e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a valere sulle risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province



autonome di Trento e di Bolzano e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno. In caso di mancato accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 febbraio di ciascun anno, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE.

Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato art. 27, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi incrementati di 500 milioni di euro annui derivanti dalle predette procedure. In caso di utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per le finalità di cui al presente comma, la regione interessata propone conseguentemente al CIPE per la presa d'atto, la nuova programmazione nel limite delle disponibilità residue, con priorità per il finanziamento di interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo in materia di trasporti, di infrastrutture e di investimenti locali».

3. — Si può, ora, comprendere quale effetto producano le disposizioni oggetto del presente giudizio sugli interessi e sulle attribuzioni costituzionali e statutarie della ricorrente.

Il comma 5-bis dell'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2013 impone al Ministero dell'economia e delle finanze di concordare con la regione Sardegna l'adeguamento dei rapporti finanziari tra Stato e regione al nuovo regime delle entrate regionali derivanti dalle quote di compartecipazione ai tributi erariali disposto dall'art. 8 dello statuto sardo, come riformato dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006.

Come è ben noto all'Ecc.ma Corte, che ha avuto modo di pronunciarsi sulla questione più volte (cfr: sentenze nn. 99 e 118 del 2012 e 95 del 2013), la regione Sardegna è tuttora in attesa che lo Stato dia compiuta esecuzione alla nuova formulazione dell'art. 8 dello statuto, tanto che sulla questione è maturato un consistente contenzioso, in parte tuttora pendente (cfr: i giudizi rubricati al R. Ric. nn. 196/2012 e 41/2013), concernente la concreta disponibilità finanziaria e la relativa capacità di spesa delle somme assicurate dallo stesso art. 8 dello statuto. Ora, finalmente, con l'art. 11, comma 5-bis, del decreto-legge n. 34 del 2013, lo Stato ha imposto (o, per meglio dire, esplicitato un'imposizione già derivante dallo statuto e dalla giurisprudenza costituzionale) ai competenti uffici del Ministero di concordare con la regione Sardegna una formulazione del patto di stabilità interno che sia coerente e congruente con il nuovo regime delle entrate regionali, in modo da assicurare alla regione la possibilità di effettivo utilizzo di quelle somme.

Nondimeno, il legislatore statale ha inteso vincolare l'accordo che Ministero e regione dovranno stipulare al rispetto di due condizioni:

- che siano «fatte salve le previsioni dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95»;
- che siano rispettate le «procedure di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Entrambe queste condizioni previste dalla legge sono illegittime e pregiudizievoli per la ricorrente.

Quanto all'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, va detto che con quella disposizione lo Stato, come risulta dal testo sopra riportato, ha imposto alle autonomie speciali un contributo straordinario di finanza pubblica che, già di elevato ammontare per il 2012 («600 milioni di euro»), raddoppia nel 2013 («1.200 milioni di euro») e arriva praticamente a triplicare nel 2015 e negli anni seguenti («1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015»).

Per questa ragione l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, anche per come ora novellato, è certamente illegittimo, in quanto impone un contributo straordinario di finanza pubblica che è indeterminato nel tempo, così violando i principi più volte ribaditi dall'Ecc.ma Corte costituzionale nell'interpretazione delle disposizioni che presidiano i rapporti finanziari tra Stato e regione (articoli 117 e 119 Cost.; articoli 7 e 8 dello statuto).

Ciò è tanto vero che la regione Sardegna si è trovata costretta ad impugnare, innanzi l'Ecc.ma Corte costituzionale, la predetta disposizione con il ricorso rubricato al n. 160 del R. Ric. 2012, tuttora pendente (per completezza si osserva che la successiva modificazione dell'art. 16, comma 3, intervenuta con l'art. 1 della legge n. 228 del 2012, è stata anch'essa impugnata dall'odierna ricorrente con ricorso esso pure pendente e rubricato al n. 41 del R. Ric. 2013).

Quanto alle procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, in detto articolo è previsto che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi [...]».

Ciò significa che (a meno che il rapporto tra il decreto-legge n. 35 del 2013 e la legge n. 42 del 2009 non si ricostruisca diversamente) è possibile, per lo Stato, rifiutarsi di adempiere all'obbligo posto dalla legge fino a che non siano state adottate le norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ora citata. In questo modo, però, la regione Sardegna patisce un'ulteriore dilazione dei tempi di completa esecuzione dell'art. 8 dello statuto, nonostante che l'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006 abbia previsto che il nuovo regime delle entrate regionali entri a regime dal 2010.



4. — Si consideri, inoltre, che — come già riportato — il legislatore statale, con l'art. 11, comma 8, del decreto-legge n. 35 del 2013 ha modificato l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, prevedendo che il contributo di finanza pubblica ivi previsto possa essere scontato non solo sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali di spettanza regionale (come previsto nella precedente formulazione della norma), ma anche sulla parte del «Fondo per lo sviluppo e la coesione» destinato agli interventi a favore delle regioni chiamate a versare il contributo. In questo modo, però, la lesività della norma è addirittura aumentata, perché alla disponibilità delle autonomie speciali, tra cui la ricorrente, possono venire a mancare fondi indispensabili per lo sviluppo socio-economico del territorio, preordinati ad adempiere a quelle funzioni di solidarietà sociale che l'art. 119 Cost. prevede siano esercitate nelle forme della perequazione finanziaria a favore dei territori svantaggiati.

Per le ragioni anzidette, l'art. 11, commi 5-*bis* e 8, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 8 aprile 2013, n. 82, convertito in legge 6 giugno 2013, n. 64, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 7 giugno 2013, n. 132, è gravemente lesivo degli interessi e delle attribuzioni costituzionali e statutarie della regione autonoma della Sardegna, che ne chiede la declaratoria d'illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 5-*bis*, per un primo profilo, e 8 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 8 aprile 2013, n. 82, convertito in legge 6 giugno 2013, n. 64, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 7 giugno 2013, n. 132. Violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 117 Cost., degli articoli 117 e 119 Cost. (anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) e degli articoli 6, 7 e 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante statuto speciale per la Sardegna. La prima doglianza investe:

a) il comma 5-*bis* dell'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2013, nella parte in cui, nell'obbligare il Ministero dell'economia e delle finanze all'adeguamento del regime dei rapporti finanziari tra Stato e regione Sardegna al nuovo art. 8 dello statuto, fa «salve le previsioni dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95», così confermando, in capo alla ricorrente, il contributo straordinario di finanza pubblica previsto dal medesimo art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012;

b) il comma 8, in quanto modifica l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, confermandone la vigenza e aggiungendo ulteriori profili lesivi dell'autonomia finanziaria della ricorrente, in quanto idoneo a sottrarre risorse dai capitoli del Fondo per lo sviluppo e la coesione destinati agli interventi perequativi nella regione Sardegna.

È evidente che l'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2013, in queste parti, è illegittimo per gli stessi motivi già dedotti nel ricorso avverso l'art. 16 del decreto-legge n. 95 del 2012, ricordato in narrativa (n. 160 R. Ric. 2012). Tali motivi sono qui appresso ribaditi e integrati, alla luce delle novità *medio tempore* determinatesi.

1.1. — In ragione dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 e, oggi, dell'art. 11, comma 5-*bis* (ma anche, come si dirà di seguito, comma 8), del decreto-legge n. 35 del 2013, a carico della regione Sardegna è imposto un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica. Tale contributo non è delimitato nel tempo (del resto, la c.d. spending review che si è inteso avviare con il decreto-legge n. 95 del 2012 non è una manovra di finanza pubblica temporanea, ma una rideterminazione complessiva della spesa pubblica, che si vuole strutturalmente applicabile di qui in avanti), ma cresce fino a toccare l'enorme somma di un miliardo e cinquecento milioni di euro «a decorrere dall'anno 2015» (e quindi di lì in avanti).

Se questo è, come è, vero, sono violati i principi che codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ricavato dal testo costituzionale (in particolare dall'art. 117 Cost., espressamente menzionato nella giurisprudenza, applicabile anche alle autonomie speciali se maggiormente favorevole, stante il disposto dell'art. 10 della legge n. 3 del 2001) a presidio dei rapporti finanziari tra Stato e regione. Nella sentenza n. 82 del 2007, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che le «limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» possono darsi solamente «in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale». La disposizione in esame, invece, non pone vincoli transitori, ma definitivi, epperò illegittimi.

Nella più recente sentenza n. 193 del 2012, poi, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ricordato di essersi «espressa sulla non incompatibilità con la Costituzione delle misure disposte con l'art. 14, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, sul presupposto — richiesto dalla propria costante giurisprudenza — che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo,



anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)».

Per tale ragione, le disposizioni impugnate violano l'art. 117, comma 3, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché lo Stato, nel disciplinare la partecipazione delle regioni alla manovra di finanza pubblica, ha imposto un contributo straordinario senza limiti di tempo in capo alle regioni a statuto speciale, disposizione che — stante la consolidata giurisprudenza costituzionale — non può essere ricondotta ad un «principio fondamentale» della materia «coordinamento della finanza pubblica. Di conseguenza, la norma impugnata esorbita dalla competenza statale — appunto limitata ai soli «principi fondamentali» — nella materia di competenza concorrente «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, comma 3, Cost., così impedendo alla regione lo svolgimento autonomo delle funzioni economico-finanziarie attribuite dallo statuto, dalla Costituzione e dalla legge.

Per gli stessi motivi, sono violati gli articoli 7 dello statuto e 119 della Costituzione, che tutelano la particolare autonomia finanziaria della regione Sardegna, che è qui incisa dallo Stato con disposizioni — si ripete — non riconducibili ai «principi generali della materia» e dagli effetti pregiudizievoli permanenti, senza alcuna valida base costituzionale o statutaria.

Violato è, altresì, l'art. 119, comma 4, Cost., in quanto il contributo richiesto dallo Stato impedisce, di fatto, alla regione di provvedere all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche di cui è titolare in ragione della Costituzione, dello statuto e della legge in generale. Tali funzioni, è bene ribadire, sono così ampie che si è resa necessaria, nel 2006, la riforma dell'art. 8 dello statuto, introducendo nuove fonti di entrata idonee a coprire i fabbisogni. Il prelievo ora imposto, dunque, contraddice frontalmente quella scelta (di rango costituzionale) ed è *per tabulas* (per implicito, epperò chiarissimo riconoscimento da parte della legge n. 296 del 2006) impeditivo del corretto assolvimento dei compiti istituzionali della regione.

Infine è violato anche l'art. 6 dello statuto, che affida alla regione Sardegna le funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale, funzioni che, per le ragioni ora ribadite, la regione non potrà compiutamente svolgere a causa dell'illegittima diminuzione di risorse imposta dal legislatore statale.

1.2. — Quanto al comma 8 dell'art. 11 qui impugnato, esso — come si è visto — modifica lo stesso comma 3 dell'art. 16 del decreto-legge n. 95 del 2012, prevedendo che, nelle more dell'attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il contributo imposto dal legislatore statale possa essere scontato non solo sulle quote di compartecipazione alle entrate erariali, bensì anche sulla quota del Fondo per la coesione e lo sviluppo destinato agli interventi di perequazione nel territorio regionale.

Queste circostanze confermano e anzi aggravano i vizi che già affliggevano l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012.

1.2.1. — Anzitutto, come si è detto, anche la disposizione impugnata conferma in capo alla ricorrente un contributo di finanza pubblica indefinito nel tempo, epperò illegittimo, in quanto esorbita dalla competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», così violando la corrispondente competenza regionale ex art. 117, comma 3, Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, oltre che l'autonomia finanziaria della regione Sardegna, tutelata dagli articoli 7 e 8 dello statuto e dall'art. 119 Cost.

1.2.2. — In secondo luogo, si deve ricordare che, come l'Ecc.ma Corte ha da ultimo rilevato nella sentenza n. 95 del 2013, sussiste «un annoso contrasto tra la regione Sardegna e lo Stato su cui la Corte è stata già più volte chiamata a pronunciarsi (a partire dalla sentenza n. 213 del 2008 e, anche recentemente, con le sentenze n. 99 e n. 118 del 2012)». In particolare «la causa del contenzioso è legata al ritardo nell'esecuzione del nuovo sistema di finanziamento della regione Sardegna» (sentenza n. 95 del 2013).

Tanto perché — si legge ancora nella sentenza n. 95 del 2013 — «negli anni seguenti alla novella legislativa del 2006, le nuove previsioni hanno ricevuto puntuale attuazione sul versante delle spese, con la conseguenza che, a decorrere dalla scadenza del periodo transitorio (2009), gli oneri relativi alla sanità, al trasporto pubblico locale e alla continuità territoriale sono venuti a gravare sul bilancio della regione Sardegna», mentre «sul fronte delle entrate [...] lo Stato non ha trasferito alla regione le risorse corrispondenti alle maggiori compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, così come previsto dall'art. 8 dello statuto». In ragione di questa circostanza, ha affermato codesto Ecc.mo collegio, persiste «uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali, alle quali occorre tempestivamente porre rimedio, trasferendo, senza ulteriore indugio, le risorse determinate a norma dello statuto», onde scongiurare una vera e propria «emergenza finanziaria in Sardegna» che «il ritardo accumulato sta determinando» (così ancora la sentenza n. 95 del 2013).

Ebbene, è assolutamente evidente che l'accantonamento dell'illegittimo contributo di cui al comma 3 dell'art. 16 del decreto-legge n. 95 del 2012 sulle quote di compartecipazione alle entrate erariali aggrava, una volta di più, l'«emergenza finanziaria» dovuta all'inerzia dello Stato nel dare esecuzione all'art. 8 dello statuto.



Anche per tale profilo, dunque, le disposizioni impugnate violano l'art. 8 dello statuto, diminuendo le somme che lo Stato (avendole espressamente considerate necessarie perché la regione svolgesse le sue funzioni) deve liquidare alla regione in ossequio al regime di compartecipazione al gettito delle entrate erariali. Di conseguenza, è ulteriormente pregiudicata l'autonomia finanziaria della regione e, sempre di conseguenza, sono violati gli articoli 7 e 8 dello statuto e 119 Cost., che tale autonomia fondano e tutelano.

Violato è, altresì, il principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 8 dello statuto, perché il contributo alla finanza pubblica è fatto valere direttamente sulle quote di compartecipazione alle entrate erariali nonostante che lo Stato, sottraendosi al dovere di leale collaborazione, non abbia ancora dato completa esecuzione al nuovo regime delle medesime, fissato, appunto, dall'art. 8. Ne consegue che, se il principio di leale collaborazione, in linea di massima, non è invocabile nei giudizi in via principale, tanto non vale in questo caso, perché l'aver sostanzialmente recepito la situazione determinata da una pratica amministrativa illegittima per violazione del principio di leale collaborazione fa sì che il vizio si riverberi anche sulla legge stessa.

1.2.3. — Infine, come già si diceva, si deve considerare che, in ragione delle disposizioni qui impugnate, il contributo straordinario di cui all'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, può essere fatto valere anche sulle risorse del «Fondo per lo sviluppo e la coesione». Detto fondo, disciplinato dagli articoli 2 e seguenti del decreto legislativo n. 88 del 2011, è destinato «a rimuovere le disuguaglianze di capacità amministrativa per l'equilibrata attuazione del titolo V della Costituzione nonché alle spese per lo sviluppo ammesse dai regolamenti dell'Unione europea» (art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 88 del 2011), onde «perseguire anche la perequazione infrastrutturale» (art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 88 del 2011). Il Fondo, dunque, è lo strumento adottato dal legislatore per dare attuazione al principio di perequazione territoriale fissato dall'art. 119, comma 3, Cost., ove si prevede che «la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante».

Tutto ciò premesso, appare evidente che le disposizioni in esame violano l'art. 119, comma 3, Cost., perché consentono che addirittura il Fondo per lo sviluppo e la coesione sia depauperato in ragione di un contributo di finanza pubblica illegittimo.

Dato che il Fondo per la coesione e lo sviluppo è destinato a perseguire la «perequazione infrastrutturale», è violato anche l'art. 8 dello statuto, che alla lettera *i*) del comma 1 prevede che tra le entrate della regione vi siano anche «contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche».

Infine, è evidente che il depauperamento della parte del Fondo per lo sviluppo e la coesione destinato agli interventi perequativi nel territorio regionale sardo, lede ulteriormente l'autonomia finanziaria della regione Sardegna e, con essa, gli articoli 7 e 8 dello statuto e 119 della Costituzione.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 5-*bis*, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 8 aprile 2013, n. 82, convertito in legge 6 giugno 2013, n. 64, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 7 giugno 2013, n. 132, per un ulteriore profilo. Violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 117 Cost., degli articoli 81, 117 e 119 Cost. (anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) e degli articoli 7 e 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante statuto speciale per la Sardegna, anche in relazione all'art. 1 della legge n. 182 del 2012. Una seconda ragione di doglianza concerne il comma 5-*bis* dell'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2013, nella parte in cui disciplina l'adeguamento del patto di stabilità fra lo Stato e la regione Sardegna, in particolare laddove rinvia alle «procedure» di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

2.1. — Sul punto è necessaria una premessa. In questa parte il comma 5-*bis* dell'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2013 si inserisce nel lungo contenzioso sorto tra la regione autonoma della Sardegna e lo Stato (in particolare, il Ministero dell'economia e delle finanze), relativo agli effetti derivanti sul regime finanziario della regione dalla riforma delle entrate regionali introdotta con l'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006 (che ha riscritto l'art. 8 dello statuto, rendendo più favorevole il regime della compartecipazione regionale alle entrate erariali). Detto contenzioso ha interessato tre distinti profili, tutti portati all'attenzione della Corte costituzionale.

In primo luogo, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che la regione può (e deve) appostare in bilancio le maggiori somme derivanti dalla riforma dell'art. 8 dello statuto (sentenza n. 99 del 2012). In secondo luogo ha affermato che «il contenuto dell'accordo» sul patto di stabilità «deve essere conforme e congruente con le norme statutarie della regione, ed in particolare con l'art. 8 dello statuto modificato — per effetto del meccanismo normativo introdotto dall'art. 54 dello statuto stesso — dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296», che «ha rideterminato e quantificato le entrate tributarie e la loro misura di pertinenza della regione autonoma Sardegna» (sentenza n. 118 del 2012). Infine, ha affermato che «l'inerzia statale» nel conferire le somme di spettanza alla regione Sardegna ha deter-



minato «conseguenze negative sulle finanze regionali, alle quali occorre tempestivamente porre rimedio, trasferendo, senza ulteriore indugio, le risorse determinate a norma dello statuto» (sentenza n. 95 del 2013).

Il legislatore statale ha dovuto adeguarsi ai richiami dell'Ecc.mo collegio. Dapprima, «nell'adottare disposizioni per l'assestamento del bilancio per l'anno finanziario 2012, con la legge 16 ottobre 2012, n. 182, ha destinato 1.383.000.000 euro al fine di devolvere alla regione il gettito delle entrate erariali ad essa spettanti in quota fissa e variabile» (così la recentissima sentenza n. 95 del 2013, resa *inter partes*), in ossequio alla riforma dell'art. 8 dello statuto. Adesso, come si accennava in narrativa, con l'art. 11, comma 5-*bis* del decreto-legge n. 35 del 2013 ha imposto (per meglio dire: come si è già osservato, esplicitato un'imposizione già derivante dallo statuto e dalla giurisprudenza costituzionale) ai competenti uffici del Ministero di concordare con la regione Sardegna una formulazione del patto di stabilità interno che sia coerente e congruente con il nuovo regime delle entrate regionali, in modo da assicurare alla regione la possibilità di effettivo utilizzo delle risorse di spettanza, così applicando i principi già statuiti dall'Ecc.mo collegio con la sopra citata sentenza n. 118 del 2012 (non a caso richiamata anche nel testo della legge).

2.1.1. — Come si è già visto in narrativa, l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, cui rimanda il comma 5-*bis* dell'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2013, prevede che il quadro generale della legislazione statale e regionale inerenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali (in particolar modo relative al «conseguimento degli obiettivi di perequazione», al «patto di stabilità interno» e all'assolvimento «degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario») sia disegnato da norme di attuazione dei rispettivi statuti. Ivi, infatti, si stabilisce che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all' art. 2, comma 2, lettera m)».

Nel caso della regione Sardegna, l'art. 56 della legge costituzionale n. 3 del 1948 prevede che: a) «Una commissione paritetica di quattro membri [...] proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla regione, nonché le norme di attuazione del presente statuto» (comma 1); b) «Tali norme saranno sottoposte al parere della consulta o del consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo» (comma 2).

Il senso del rinvio all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 è di difficile lettura. Nondimeno, in assenza di qualsivoglia specificazione da parte della disposizione impugnata (che sarebbe stata assolutamente indispensabile) deve ritenersi che ad esso sia sottesa l'intenzione di imporre l'adozione delle citate norme di attuazione prima che il patto di stabilità tra Stato e regione Sardegna sia finalmente adeguato al novellato art. 8 dello statuto sardo. Conformemente a tale intenzione, l'obbligo, imposto in capo al MEF, di concordare l'adeguamento del patto di stabilità alle nuove risorse finanziarie della regione appare sottoposto ad una condizione sospensiva, che verrà meno solo al momento dell'emanazione del decreto legislativo contenente le apposite norme di attuazione. Tale condizione sospensiva, peraltro, si configura come meramente potestativa, perché rimessa alla volontà dello Stato di approvare (nella commissione paritetica) e poi di adottare in concreto la fonte recante le norme di attuazione statutaria. Volontà, questa, che è tutt'altro che scontata (si consideri che ad oggi, dopo più di quattro anni dall'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009, non sono state ancora adottate le norme di attuazione relative alla perequazione fiscale e finanziaria per le regioni a statuto speciale).

2.1.2. — Vero quanto precede, il comma 5-*bis* dell'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2013, nella parte in cui richiama le «procedure» di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 risulta senz'altro pregiudizievole per la regione Sardegna.

È opportuno osservare che il MEF, ogniquale volta ha opposto il proprio diniego alle proposte della regione Sardegna in tema di patto di stabilità, ha costantemente affermato che «in assenza di una disposizione legislativa che preveda misure compensative a favore di codesta regione, si ritiene che, a livello tecnico, non sussistano margini per un ampliamento del tetto dei pagamenti» (*cf.*: nota della Ragioneria generale dello Stato prot. n. 54891 del 17 luglio 2012 e, in termini assolutamente analoghi, la nota prot. n. 50971 del 7 giugno 2011). In altri termini: il MEF ha costantemente ritenuto necessaria una specifica intermediazione legislativa perché potesse darsi compiuta esecuzione al nuovo art. 8 dello statuto.

Anche l'Avvocatura generale dello Stato, nel proporre questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 3 della legge regionale Sardegna n. 12 del 2011 (che ha introdotto l'obbligo per la regione di appostare nel bilancio le somme derivanti dal novellato art. 8 dello statuto), ha affermato che quell'articolo avrebbe disciplinato «unilateralmente con legge regionale aspetti demandati a norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia, consentendo di derogare alle vigenti norme di attuazione dell'art. 8 dello statuto speciale di autonomia, contenute negli articoli da 32 a 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 250/1949» (*cf.*: gli atti relativi al ricorso iscritto al R.Ric. n. 85 del 2011, che, nel brano citato, riporta finanche testualmente il contenuto della relazione del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, allegata alla delibera di impugnazione della suddetta legge adottata dal Consiglio dei ministri in data 28 luglio 2011).



2.1.3. — È evidente, dunque, che l'amministrazione statale ritiene necessaria l'adozione di norme di attuazione statutaria per l'esecuzione dell'art. 8 dello statuto. Questo orientamento risulta seguito anche da una recente sentenza del TAR della Sardegna (che ci si riserva di gravare di apposito appello), adito dall'odierna ricorrente per l'annullamento della sopra citata nota della Ragioneria generale dello Stato, prot. n. 54891 del 17 luglio 2012, con la quale il MEF ha opposto il proprio diniego alla richiesta della regione Sardegna di adeguamento del patto di stabilità interno al novellato art. 8 dello statuto. In particolare, il TAR cagliaritano, dopo aver (giustamente) ricordato che «L'art. 1, comma 834, legge n. 296/2006, ha apportato modifiche al sistema di finanziamento della regione Sardegna novellando l'art. 8 dello statuto speciale», ha (erroneamente) affermato, «con ciò condividendo la posizione espressa dal Ministero, che la sopra menzionata disposizione necessita di attuazione», che vi sarebbe «la previa necessità di un'intermediazione legislativa dell'art. 8 dello statuto onde poter adeguare i profili di spesa alle nuove maggiori disponibilità finanziarie, nel rispetto dell'ineludibile principio dell'equilibrio del bilancio» (sentenza 26 luglio 2013, n. 574).

2.1.4. — Ora, a fronte di questo ripetuto comportamento, il rinvio alla legge n. 42 del 2009 da parte della disposizione impugnata, in mancanza di una contraria ed esplicita indicazione legislativa, cela l'intenzione di un'ulteriore dilazione e fa sì che la regione autonoma della Sardegna sia costretta ad impugnare l'art. 11, comma 5-bis, del decreto-legge n. 35 del 2013 anche nella parte in cui sottopone l'obbligo del MEF di concordare l'adeguamento del patto di stabilità della regione alla condizione della previa emanazione di norme di attuazione dello statuto sardo. Tanto, per i seguenti motivi.

2.2. — L'art. 8 dello statuto dispone che «Le entrate della regione sono costituite: a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione; b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione; c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione; d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione; e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT; g) dai canoni per le concessioni idroelettriche; h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato; i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio; l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria; m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici.

Nelle entrate spettanti alla regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione».

Già ad una prima lettura le disposizioni ora riportate si presentano come immediatamente precettive in merito alla regolazione degli accertamenti delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali. Esse, nell'enumerare le fonti delle entrate tributarie e patrimoniali della regione Sardegna e le quote di compartecipazione alle entrate erariali dello Stato, non prevedono alcun trasferimento di funzioni amministrative, né alcun esercizio coordinato delle medesime, né — quindi — subordinano lo svolgimento di alcuna attribuzione regionale alla previa adozione di norme di attuazione.

Di conseguenza, allo Stato non rimarrebbe che prendere atto del nuovo contesto normativo previsto dalle fonti di rango costituzionale e adeguarvi il bilancio statale, procedere alla coerente determinazione dei saldi di finanza pubblica e provvedere alla materiale liquidazione delle somme spettanti alla regione Sardegna. Sempre di conseguenza, lo Stato dovrebbe prendere atto del nuovo contesto normativo nel concordare con la regione ricorrente l'adeguamento del patto di stabilità alle nuove entrate che lo statuto garantisce.

2.3. — È orientamento consolidato nella giurisprudenza costituzionale che gli statuti delle regioni autonome sono pienamente cogenti e immediatamente esecutivi senza la necessaria interposizione di norme di attuazione (cfr. sentenze n. 58 del 1958, n. 136 del 1969, n. 108 del 1971, n. 312 del 1983), proprio le pronunce più recenti relative ai rapporti finanziari tra Stato e Sardegna confortano nell'assunto ora riferito.

Anzitutto, con la sentenza n. 99 del 2012, codesta Ecc.ma Corte ha rigettato il sopra menzionato ricorso dell'Avvocatura erariale avverso l'art. 3 della legge regionale Sardegna n. 3 12 del 2011, rilevando che «il ricorrente, [...] pur evocando gli articoli 4, 5 e 56 dello statuto, omette di argomentare le ragioni per le quali alla regione non dovrebbe spettare il potere di quantificare l'ammontare delle compartecipazioni ai tributi erariali, al fine di redigere il bilancio di previsione». Questa pronuncia, per quanto sia di inammissibilità del gravame allora proposto, è significativa, proprio perché riconosce che è priva di fondamento l'intera impostazione del problema dell'esecuzione dell'art. 8 dello statuto, fatta propria tanto dall'Avvocatura dello Stato in sede contenziosa, quanto dal Ministero dell'economia e delle finanze in sede di trattative sulla determinazione del patto di stabilità per la regione Sardegna.



Nella già riportata sentenza n. 118 del 2012, poi, resa proprio in tema di patto di stabilità della regione Sardegna seguente alla riforma dell'art. 8 dello statuto, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che sono (solo) lo stesso art. 8 dello statuto e le disposizioni di legge relative agli obblighi di finanza pubblica delle regioni che «costituiscono, nel loro complesso, il quadro normativo di riferimento della finanza regionale della Sardegna», sicché «il combinato delle suddette disposizioni in materia di entrata e spesa compone dunque la disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e regione autonoma».

Più specificamente, come si è già avuto modo di osservare, nella medesima sentenza si è affermato che, «l'equilibrio del bilancio [...] non potrà che realizzarsi all'interno dello spazio finanziario delimitato, in modo compensativo, dalle maggiori risorse regionali risultanti dalla entrata in vigore dell'art. 8 dello statuto (con decorrenza dal 1° gennaio 2010 per effetto dell'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006) e dalla riduzione della spesa conseguente alla applicazione del patto di stabilità 2011».

Peraltro, proprio nella pronuncia ora in esame è stato ben chiarito che l'aumento delle entrate regionali produce effetti immediati anche sul versante della spesa: «È infatti di palmare evidenza che proprio il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata».

Non basta. Nella recentissima sentenza n. 95 del 2013, poi, codesto Ecc.mo collegio ha osservato che sussiste «un annoso contrasto tra la regione Sardegna e lo Stato su cui la Corte è stata già più volte chiamata a pronunciarsi (a partire dalla sentenza n. 213 del 2008 e, anche recentemente, con le sentenze n. 99 e n. 118 del 2012)». In particolare, «la causa del contenzioso è legata al ritardo nell'esecuzione del nuovo sistema di finanziamento della regione Sardegna, previsto dall'art. 1, commi 834-840, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), che ha modificato l'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (statuto speciale per la Sardegna)» (sentenza n. 95 del 2013).

Tanto perché — si legge ancora nella sentenza n. 95 del 2013 — «negli anni seguenti alla novella legislativa del 2006, le nuove previsioni [relative ai rapporti economico-finanziari tra Stato e regione] hanno ricevuto puntuale attuazione sul versante delle spese, con la conseguenza che, a decorrere dalla scadenza del periodo transitorio (2009), gli oneri relativi alla sanità, al trasporto pubblico locale e alla continuità territoriale sono venuti a gravare sul bilancio della regione Sardegna», mentre «sul fronte delle entrate [...] lo Stato non ha trasferito alla regione le risorse corrispondenti alle maggiori partecipazioni al gettito dei tributi erariali, così come previsto dall'art. 8 dello statuto, sostenendo che, per individuare esattamente l'ammontare dovuto, sarebbero occorse ulteriori norme attuative».

Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha censurato la condotta ambivalente dello Stato, che da una parte ha immediatamente onerato la regione di nuove e assai complesse e costose funzioni pubbliche, dall'altra si è rifiutato di versare alla regione stessa quanto di sua spettanza. Ed è decisivo osservare che nella sentenza n. 95 del 2013 si afferma che «l'inerzia statale troppo a lungo ha fatto permanere uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali, alle quali occorre tempestivamente porre rimedio, trasferendo, senza ulteriore indugio, le risorse determinate a norma dello statuto».

Ebbene, se senza alcun indugio debbono essere trasferite le somme spettanti alla Sardegna in ragione dell'art. 8 dello statuto, sempre senza indugio lo Stato deve consentire alla regione di impiegare quelle somme, che sono necessarie per la tutela dei diritti e degli interessi costituzionalmente protetti dei cittadini sardi e per il corretto svolgimento delle funzioni pubbliche assegnate alla regione dalla Costituzione, dallo statuto, dalla legge.

Non basta ancora. Come è ricordato sempre nella sentenza n. 95 del 2013, «il legislatore statale, nell'adottare disposizioni per l'assestamento del bilancio per l'anno finanziario 2012, con la legge 16 ottobre 2012, n. 182 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici), ha operato gli aggiustamenti contabili necessari all'esecuzione del dettato dell'art. 8 dello statuto Sardegna. In particolare il legislatore statale risulta aver destinato 1.383.000.000 euro al fine di «devolvere alla regione il gettito delle entrate erariali ad essa spettanti in quota fissa e variabile»».

È, dunque, acclarato che il legislatore statale ha già provveduto ad adeguare il bilancio statale al nuovo art. 8 dello statuto sardo, determinando di conseguenza i coerenti saldi di finanza pubblica.

Nulla più era necessario per procedere all'adeguamento del patto di stabilità tra lo Stato e la Sardegna.

2.4. — L'art. 11, comma 5-bis, del decreto-legge n. 35 del 2013, nella parte in cui manifesta l'intenzione di subordinare l'efficacia dell'art. 8 dello statuto sardo all'adozione di norme di attuazione statutaria, è violativo del ricordato art. 8 dello statuto, perché di fatto consente allo Stato di astenersi dal darvi compiuta e immediata esecuzione nelle more dell'adozione di tali norme di attuazione. Norme che, invece, non sono necessarie per regolare i rapporti finanziari tra Stato e regione in una fattispecie come la presente, nella quale tutto è già stato definito da altre fonti costituzionali e legislative.



Di conseguenza, sono violati anche l'art. 7 dello statuto e l'art. 119 Cost., che riconoscono e tutelano l'autonomia finanziaria della regione, anche perché il mancato adeguamento del patto di stabilità regionale al nuovo art. 8 dello statuto impedisce alla regione di esercitare le sue attribuzioni costituzionali e statutarie per il versante della spendita delle risorse di spettanza.

Gli articoli 7 e 8 dello statuto e 119 Cost. sono violati anche in relazione all'art. 1 della legge n. 182 del 2012, che ha inserito nel bilancio statale le somme per finanziare il nuovo regime delle entrate regionali di cui all'art. 8 dello statuto, per la semplice ragione che rende quelle somme non utilizzabili dalla regione Sardegna per lo svolgimento delle funzioni pubbliche che le sono attribuite dalla Costituzione, dallo statuto e dalla legge.

Per ragioni analoghe, gli articoli 7 e 8 dello statuto e 119 Cost. sono violati anche in combinato disposto con l'art. 81 Cost., che fissa il principio dell'equilibrio di bilancio. Tanto, perché il mancato adeguamento del patto di stabilità regionale (oggi sottoposto alla condizione *incerta an* e *incerta quando* dell'adozione di norme di attuazione statutaria) spezza il legame di coerenza che vi deve essere tra «i profili della spesa e quelli dell'entrata» nel bilancio regionale.

Violato è anche il principio di leale collaborazione tra Stato e regione, di cui all'art. 117 Cost., in combinato disposto con gli articoli 7 e 8 dello statuto. Come è stato già accennato *supra*, il principio di leale collaborazione non può essere invocato come vizio formale della legge, ma può esserlo come vizio materiale delle disposizioni impugnate (da ultimo, *cf.* la sentenza n. 230 del 2013, resa *inter partes*). Tale è il caso in esame, perché la disposizione impugnata, richiedendo la previa emanazione di norme di attuazione statutaria ex art. 27 della legge n. 42 del 2009, sottrae lo Stato ad un obbligo (convenire con la regione sull'adeguamento del patto di stabilità al novellato art. 8 dello statuto) che gli deriva da fonti di rango costituzionale (articoli 7 e 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948).

Violato, infine, è anche il generale principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli articoli 7 e 8 dello statuto sardo. Infatti, la disposizione impugnata è evidentemente contraddittoria, in quanto:

a) da una parte impone al MEF di concordare con la regione entro un preciso limite temporale l'adeguamento del patto di stabilità all'art. 8 dello statuto, ma dall'altra subordina (e di fatto rinvia *sine die*) detto adeguamento all'adozione di norme di attuazione statutaria non necessarie;

b) richiama la sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 118 del 2012, postulando l'esecuzione dei principi ivi stabiliti, ma contemporaneamente li pone nel nulla, rinviando *sine die* l'adeguamento del patto di stabilità;

c) come si è già detto, sulla scorta della sentenza n. 95 del 2013, il legislatore statale, con la legge n. 182 del 2012, ha «operato gli aggiustamenti contabili necessari all'esecuzione del dettato dell'art. 8 dello statuto Sardegna», così provvedendo ad adeguare il bilancio statale al nuovo art. 8 dello statuto sardo e determinando di conseguenza i coerenti saldi di finanza pubblica. Essendo già stati disposti, dunque, i dovuti adeguamenti del bilancio statale, la previsione di ulteriori norme di attuazione statutaria per dare seguito al medesimo art. 8 dello statuto risulta illegittima anche per l'intrinseca contraddittorietà che manifesta, ritardando l'esecuzione di obblighi di legge e impedendo alla regione di esercitare la sua autonomia finanziaria in attesa di ulteriori adempimenti assolutamente non necessari.

2.5. — Si badi: un possibile equivoco deve essere subito rimosso. La regione Sardegna, chiedendo che le sia finalmente riconosciuto il diritto all'adeguamento del patto di stabilità alle nuove condizioni statutarie e legislative, senza ulteriori dilazioni connesse all'adozione di non necessarie norme di attuazione statutaria, non intende minimamente sottrarsi agli oneri di partecipazione al riequilibrio della finanza pubblica che gravano su tutte le autonomie speciali. Tali oneri, infatti, si applicano sulla base dei patti di stabilità vigenti. Il problema, per la regione Sardegna, è che tale patto di stabilità, nonostante i ripetuti sforzi, anche in sede giurisdizionale, non è stato adeguato ai parametri di rango costituzionale. Nulla di più.

2.6. — La regione ricorrente è tenuta, infine, a precisare che il presente motivo di ricorso ben avrebbe potuto non essere proposto, ove lo Stato avesse prospettato e condiviso un'interpretazione del rinvio all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 *secundum Constitutionem*. Almeno per doveroso tuziorismo, però, il motivo va tenuto fermo, perché di tale condivisione non v'è sicura traccia nella disposizione impugnata (che bene avrebbe potuto — e dovuto — dare indicazioni chiare in proposito), né ve ne sono le avvisaglie nel concreto comportamento dello Stato, che — come già detto — si è costantemente nascosto dietro l'asserita necessità di un'ulteriore intermediazione legislativa per la compiuta esecuzione dell'art. 8 dello statuto.

P. Q. M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 11, comma 5-bis e 8, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 8 aprile 2013, n. 82, convertito in legge 6 giugno 2013, n. 64, pubblicata in Gazzetta Ufficiale 7 giugno 2013,



n. 132, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 117 Cost., degli articoli 81, 117 e 119 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e degli articoli 6, 7 e 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante statuto speciale per la Sardegna, anche in relazione all'art. 1 della legge n. 182 del 2012.

Si produce la deliberazione della giunta regionale della regione autonoma della Sardegna di proposizione del gravame e di conferimento dell'incarico defensionale.

Cagliari-Roma, 4 agosto 2013

L'avvocato: LEDDA

L'avvocato professore: LUCIANI

13C00307

N. 81

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 agosto 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Energia - Norme della Regione Abruzzo - Localizzazione e realizzazione di centrali di compressione a gas - Possibilità subordinata ad un "previo studio particolareggiato della risposta sismica locale attraverso specifiche indagini geofisiche, sismiche e litologiche di dettaglio" - Ricorso del Governo - Denunciata normazione di dettaglio suscettibile di limitare la localizzazione delle centrali di interesse nazionale - Contrasto con i principi fondamentali in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - Interferenza con l'esercizio di funzioni amministrative attribuite per legge alla competenza statale - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordine pubblico e sicurezza" nonché nella "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" - Richiamo alla sentenza n. 183 del 2013 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14, art. 2, che inserisce l'art. 1-ter nella legge regionale 1° [recte, 10] marzo 2008, n. 2.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. *h*) ed *m*), e terzo, e 118; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, commi 3, 4, 7 e 8; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 29, comma 2, lett. *g*); d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 52-*quinquies*.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dalla Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

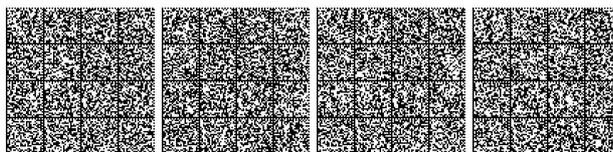
Contro la regione Abruzzo, in persona del Presidente *pro tempore*, perché sia dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 2 legge Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14, che inserisce l'art. 1-ter alla l.r. marzo 2008, n. 2

La norma regionale in epigrafe è palesemente illegittima e si chiede che venga dichiarata incostituzionale per i seguenti

MOTIVI

La norma regionale denunciata inserisce l'art. 1-ter alla l.r. 1 marzo 2008, n. 2, (localizzazione e realizzazione delle centrali di compressione a gas); e testualmente, recita: «La localizzazione e la realizzazione di centrali di compressione a gas è consentita al di fuori delle aree sismiche classificate di prima categoria, ai sensi della vigente normativa statale, nel rispetto delle vigenti norme e procedure di legge, previo studio particolareggiato della risposta sismica locale attraverso specifiche indagini geofisiche, sismiche e litologiche di dettaglio».

La previsione regionale dunque subordina la localizzazione e la realizzazione di centrali di compressione a gas ad uno «studio particolareggiato della risposta sismica locale attraverso specifiche indagini geofisiche, sismiche e litologiche di dettaglio».



La disciplina relativa alla localizzazione di impianti a gas rientra nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», assegnata dall'art. 117, comma terzo della Costituzione, alla potestà legislativa concorrente Stato/Regioni.

Nell'esercizio della sua potestà legislativa, lo Stato ha fissato i principi fondamentali in materia di localizzazione di impianti energetici con la l. 23 agosto 2004, n. 239 («Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia»).

Tale legge determina, altresì, quelle disposizioni per il settore energetico che contribuiscono a garantire la tutela della concorrenza, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato e il rispetto delle autonomie regionali e locali, dei trattati internazionali e della disciplina comunitaria.

L'art. 1, comma 4, di tale legge prevede che «Lo Stato e le regioni, al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conseguente impatto sulla formazione dei prezzi, garantiscono: (...) d) l'adeguatezza delle attività energetiche strategiche di produzione, trasporto e stoccaggio per assicurare adeguati standard di sicurezza e di qualità del servizio nonché la distribuzione e la disponibilità di energia su tutto il territorio nazionale, nonché «f) l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, nei limiti consentiti dalle caratteristiche fisiche e geografiche delle singole regioni, prevedendo eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale (...)».

L'art. 1, comma 3, l. n. 239/2004, inoltre, chiarisce che il conseguimento dei suddetti obiettivi generali di politica energetica è assicurato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione, dallo Stato, dall'Autorità per l'energia elettrica e gas, dalle regioni e dagli enti locali. In particolare, secondo il comma 7 dello stesso articolo, spetta allo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» (lettera g), e allo Stato «l'individuazione, di intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale di gasdotti» (comma 8, lett. b), n. 2).

Gli art. 29, comma 2, lett. g), d.lgs. n. 112/98 e art. 52-*quinquies* d.P.R. 327/2001, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuiscono nella materia di cui si tratta un potere autorizzatorio allo Stato, riconoscendo quindi all'amministrazione statale «una competenza amministrativa generale e di tipo gestionale» a fronte di esigenze di carattere unitario.

Il necessario coinvolgimento delle Regioni di volta in volta interessate è attuato dal D.P.R. 327/2001 mediante quello strumento particolarmente efficace costituito dall'intesa in senso «forte», la quale assicura una adeguata partecipazione di queste ultime allo svolgimento del procedimento incidente sulle molteplici competenze delle amministrazioni regionali e locali.

La disposizione regionale in esame, subordinando la realizzazione e la localizzazione di centrali di compressione a gas ad uno previo «studio particolareggiato della risposta sismica locale attraverso specifiche indagini geofisiche, sismiche e litologiche di dettaglio» detta una disciplina di dettaglio che finisce per porre limiti stringenti alla localizzazione di oleodotti e gasdotti di interesse nazionale e ne impedisce di fatto la realizzazione su larga scala. Pertanto, si pone in contrasto con i principi generali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 1, commi 3, 4, 7 e 8, della l. 239/2004, sopra brevemente richiamati, ed in violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

Inoltre, la norma regionale in esame si pone in contrasto con l'art. 118 della Costituzione dal momento che interferisce indebitamente con l'esercizio di funzioni amministrative che il legislatore nazionale ha attribuito alla primaria competenza statale, e che attengono alla sicurezza dell'approvvigionamento. Gli art. 29, co. 2, lett. g), D. Lgs. n. 112/98 e art. 52-*quinquies* d.P.R. 327/2001, infatti, attribuiscono nelle attività inerenti la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia un potere autorizzatorio allo Stato. In particolare, l'art. 29 del d.lgs. 112/1998 al comma 1 dispone che sono «conservate allo Stato le funzioni e i compiti concernenti l'elaborazione e la definizione degli obiettivi e delle linee della politica energetica nazionale, nonché l'adozione degli atti di indirizzo e coordinamento per una articolata programmazione energetica a livello regionale».

Al comma 2, lettera g), inoltre, si chiarisce che sono conservate allo Stato le funzioni concernenti «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici (...) le altre reti di interesse nazionale di oleodotti e gasdotti».



La norma regionale censurata, dunque, si presenta invasiva rispetto alle funzioni amministrative che la legge riserva alla competenza statale.

La norma regionale in esame si pone, altresì, in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione (“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”) in quanto, finendo per ostacolare lo sviluppo della rete dei gasdotti di interesse nazionale, e con essa l'efficiente erogazione di gas, può determinare l'impossibilità di provvedere alle esigenze fondamentali dei cittadini.

Inoltre, la disposizione è invasiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza” di cui all'art. 117, comma 2, lettera *h*). L'intervento legislativo regionale, che è finalizzato a condizionare, finendo per impedire, la realizzazione di infrastrutture energetiche localizzate in aree sismiche, appare sorretta principalmente da ragioni di sicurezza consistenti, da un lato, nella volontà di limitare eventuali danni all'incolumità pubblica e al territorio che il danneggiamento dei gasdotti provocato da un sisma potrebbe causare, dall'altro, nel tentativo di ridurre lo stesso rischio sismico.

Così facendo la norma regionale in esame invade un ambito materiale, quello dell'«ordine pubblico e della sicurezza» che la Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte Costituzionale, con la recentissima sentenza n. 182/2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme della legge della Regione Abruzzo n. 28 del 2012, che erano state impugnate dal Governo per motivi analoghi

In particolare, la Corte nell'accogliere i motivi di impugnativa ha precisato che in materia di localizzazione di impianti di oleodotti e gasdotti le norme nazionali di settore (art. 1, commi 7, lettera *g*), e 8, lettera *b*), n. 2 della legge n. 239 del 2004 e art. 29, comma 2, lettera *g*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), “hanno ridefinito, in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vavevoli di fronte al rischio sismico”.

Seppure, come affermato dalla Corte costituzionale nella medesima sentenza.

«Tali esigenze unitarie, che si esprimono nelle richiamate norme statali, non possono far venir meno la necessità di un coinvolgimento delle regioni nei suddetti procedimenti.

E' proprio in questa prospettiva che questa Corte ha ravvisato nell'intesa lo strumento necessario ai fini dell'identificazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti», la previsione di una valutazione unilaterale che prescinde dal coinvolgimento dello Stato “sottrae la scelta al confronto — viceversa necessario — tra Stato e Regione, pregiudica l'infedeltabile principio dell'intesa e si pone in tal modo in contrasto con i principi fondamentali posti dall'art. 1, comma 7, lettera *g*), e comma 8, lettera *b*), n. 2, della legge n. 239 del 2004.”

L'art. 2 della l.r. n. 14/2013, che inserisce l'art. 1-*ter* nella l.r. 1° marzo 2008, n. 2, introducendo una disciplina di dettaglio per la localizzazione di centrali di compressione a gas suscettibile di porre limiti stringenti alla stessa localizzazione di dette centrali di compressione, di interesse nazionale, finisce per impedirne la realizzazione su larga parte del territorio regionale, ponendosi così in contrasto con i principi fondamentali in materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» contenute nelle sopra citate norme statali, in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché, con riferimento all'esercizio di funzioni amministrative che il legislatore nazionale ha attribuito alla primaria competenza statale, dell'art. 118, primo comma, Cost. La norma regionale inoltre, per le ragioni sopra specificate, intervenendo in materie riconducibili a titoli di competenza esclusiva dello Stato quali l'ordine pubblico e la sicurezza, nonché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, viola l'articolo 117, secondo comma lettere *h*) ed *m*), Cost.

P.Q.M.

Si confida che la disposizione regionale in epigrafe venga dichiarata costituzionalmente illegittima.

Unitamente alla copia notificata del presente ricorso sarà depositata nei termini copia conforme della determinazione del 28.9.2012 del Consiglio dei ministri con allegata relazione

Roma, 31 luglio 2013

L'Avvocato dello Stato: BUCALO



N. 7

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l'11 luglio 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Delibera della Giunta regionale della Regione Abruzzo recante determinazioni inerenti il rilascio delle autorizzazioni ai sensi dell'art. 109 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo - Esclusione del regime autorizzatorio per la movimentazione di materiali in ambiente marino inferiore alla soglia limite di 25.000 metri cubi, restando soggetta tale movimentazione alla sola comunicazione alla stessa autorità competente - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale in materia e con i principi contenuti nelle convenzioni e accordi internazionali vigenti secondo i quali l'immersione di rifiuti o di altre materie è subordinata al rilascio preliminare di un'autorizzazione da parte delle autorità nazionali competenti - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza alla Regione Abruzzo del potere esercitato e conseguentemente di annullare, quanto meno *in parte qua*, l'atto impugnato.

- Delibera della Giunta regionale della Regione Abruzzo 28 marzo 2013, n. 218.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s*); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 109, comma 2; Decreto del Ministero dell'ambiente 24 gennaio 1996; Protocollo alla Convenzione di Londra del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento dei mari causato dall'immersione di rifiuti, a cui l'Italia ha aderito con legge 13 febbraio 2006, n. 87; Protocollo sulla prevenzione all'inquinamento del Mare Mediterraneo dovuto allo scarico di rifiuti da parte di navi e aeromobili, elaborato nell'ambito della Convenzione di Barcellona del 1976, ratificata con legge 25 gennaio 1979, n. 30.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - n. fax 0696514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Abruzzo e la Giunta Regionale della Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica per l'annullamento della delibera della Giunta Regionale della Regione Abruzzo n. 218, in data 28 marzo 2013, pubblicata sul B.U.R. n. 17, in data 8 maggio 2013, recante «Determinazioni inerenti il rilascio di autorizzazioni di competenza regionale ai sensi dell'art. 109 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 «Norme in materia ambientale». Ripartizione tra le Direzioni regionali di competenza afferenti il mare».

FATTO

1.1. Il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni e di sviluppo», prevede, all'art. 24, alcune «Modifiche alle norme in materia ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152». Il comma 1, lett. *d*), del soprarichiamato art. 24, modifica l'art. 109, del d.lgs. n. 152/2006, che disciplina la «Immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte».

In particolare, la nuova disposizione modifica il comma 2, del richiamato art. 109, e prevede che l'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi è rilasciata dalle regioni (fatta eccezione per gli interventi ricadenti in aree protette nazionali) in conformità alle modalità stabilite con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole e forestali e delle attività produttive, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome. La novella prevede, inoltre, che anche la immersione in mare di inerti, materiali geologici inorganici e manufatti al solo fine di utilizzo, sia soggetta ad autorizzazione regionale.

1.2. A seguito dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, il Ministero dell'ambiente, con lettera circolare in data 11 aprile 2012, ha comunicato a tutte le Regioni che, nelle more dell'emanazione del decreto interministeriale di cui al richiamato art. 109, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, le norme tecniche di riferimento dovevano essere individuate in quelle contenute nel d.m. 24 gennaio 1996, recante «Direttive inerenti le attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 11, della legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modifiche ed integrazioni, relative allo scarico nelle acque del mare o in ambienti ad esso contigui, di materiali provenienti da escavo di fondali di ambienti marini o salmastri o di terreni litoranei emersi, nonchè da ogni altra movimentazione di sedimenti in ambiente marino».



Con la stessa lettera circolare è stato, inoltre, fatto presente che, in considerazione del fatto che il d.m. 24 gennaio 1996 non prevede specifici valori di riferimento per i parametri da indagare, per la valutazione dei risultati delle analisi del materiale e l'espressione dei pareri prodromici alle autorizzazioni in argomento, dovevano utilizzarsi i valori soglia del «Manuale per la movimentazione dei sedimenti marini», redatto dall'APAT e dall'ICRAM, per conto dello stesso Ministero, nell'anno 2009, pubblicato sulla rete.

2. Tutto ciò premesso, si rileva ancora in via di fatto che la Regione Abruzzo con la delibera di Giunta n. 218, del 2013, nell'assumere le proprie determinazioni, anche di natura organizzativa interna, inerenti il rilascio delle autorizzazioni ai sensi dell'art. 109, del d.lgs. n. 152/2006, ha stabilito che al di sotto della soglia di 25.000 metri cubi di materiale movimentato non sia richiesta alcuna specifica autorizzazione essendo sufficiente una semplice comunicazione alla Autorità regionale competente.

Questa disposizione, che di per sé esula dalle competenze regionali, è in contrasto con la normativa statale ed internazionale di riferimento e riduce il livello di tutela dell'ambiente marino garantito dalla legislazione nazionale.

La Regione Abruzzo, quindi, ha ecceduto dalle proprie competenze ed ha invaso l'ambito della competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attribuita allo Stato in via esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

Per tali motivi, il Presidente del Consiglio dei ministri, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 26 giugno 2013, propone nei confronti della Regione Abruzzo il presente conflitto di attribuzioni avverso ed in relazione alla Delibera della Giunta Regionale della Regione Abruzzo n. 218, in data 28 marzo 2013, e chiede a codesta Ecc.ma Corte di volerla annullare sulla base delle seguenti considerazioni in

DIRITTO

1. Come emerge dalla parte in fatto che precede, la Giunta Regionale abruzzese nell'assumere proprie determinazioni al fine disciplinare il rilascio delle autorizzazioni all'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo, ha introdotto una norma di carattere sostanziale in base alla quale la movimentazione di materiali in ambiente marino, inferiore alla soglia di 25.000 metri cubi, non è più soggetta ad alcuna autorizzazione essendo sufficiente una mera comunicazione all'Autorità regionale competente.

Tale disposizione, di carattere regolamentare, invade, ledendola, la competenza che la Costituzione riserva in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), e deve ritenersi, pertanto, del tutto illegittima.

D'altro canto la Regione è del tutto carente di potere regolamentare nella presente materia atteso che, sempre ai sensi dell'art. 117, della Costituzione, nelle materie di legislazione esclusiva la potestà regolamentare spetta sempre allo Stato, salvo delega alle Regioni: circostanza quest'ultima che, nel caso in esame, non è prevista.

2.1 La delibera che qui si contesta, deve ritenersi illegittima atteso che, nell'escludere dal regime autorizzatorio l'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo, si pone in aperto contrasto con la normativa nazionale in materia e con i principi contenuti nelle convenzioni e negli accordi internazionali vigenti. Essa, pertanto, viola la competenza legislativa attribuita in via esclusiva allo Stato dalla Costituzione.

Ed infatti, l'obbligo di un procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività in esame discende sia dalla normativa nazionale recata dall'art. 109, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, e dal già citato D.M. 24 gennaio 1996, che dalle disposizioni contenute nelle convenzioni internazionali vigenti in materia quali il Protocollo alla

Convenzione del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento dei mari causato dall'immersione di rifiuti, definito a Londra il 7 novembre 1996 (articoli 4 e 9), comunemente denominato «London Convention» a cui l'Italia ha aderito con la legge 13 febbraio 2006, n. 87, nonché, nell'ambito della «Convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento» (Convenzione di Barcellona), dal «Protocollo sulla prevenzione all'inquinamento del Mare Mediterraneo dovuto allo scarico di rifiuti da parte di navi e di aeromobili», recepito con legge 25 gennaio 1979, n. 30 (articoli 5, 6 e 7).

Costituisce principio comune a tutta la normativa che si è richiamata quello secondo cui l'immersione di rifiuti o di altre materie è subordinata al rilascio preliminare di un'autorizzazione da parte delle autorità nazionali competenti.

Nessuna disposizione prevede soglie quantitative per l'esclusione del regime autorizzatorio ed, in ogni caso, è sempre prevista una attenta verifica dei materiali oggetto dell'intervento.



La genericità della soglia quantitativa prevista dalla Regione Abruzzo, che prescinde da qualsiasi valutazione del materiale “movimentato” in ambiente marino, non trova, pertanto, alcuna giustificazione in alcuna disposizione, interna o internazionale.

La stessa, pertanto, si sostanzia in una riduzione della protezione apprestata dalla normativa statale e, quindi, in una sua aperta violazione così incidendo sulle attribuzioni riconosciute in via esclusiva allo Stato dalla nostra Carta Costituzionale in materia di tutela dell’ambiente,

2.2. Si rileva da ultimo, per completezza, che la delibera che si censura appare giustificare la sufficienza della mera comunicazione nel caso di movimentazione in mare di quantitativi inferiori a 25.000 metri cubi sulla base di quanto indicato nel «Manuale per la movimentazione dei sedimenti marini», redatto nel 2007 dall’APAT e dall’ICRAM.

Tale richiamo non risulta corretto in quanto la deroga al principio generale dell’autorizzazione è prevista, nel citato Manuale, solo nel caso indicato al punto 4.4.2 «In ambiente sommerso, il semplice spostamento di sedimenti in aree immediatamente contigue è compatibile unicamente in relazione al ripristino della navigabilità in ambito portuale o di corsi d’acqua, nonché al fine di realizzare imbasamenti di opere marittime o agevolare l’operatività portuale. Tale attività viene ritenuta ambientalmente compatibile solo alle seguenti condizioni:

i quantitativi coinvolti siano inferiori a 25.000 mc;

i sedimenti coinvolti siano di classe A o di classe B, con saggi biologici negativi su elutriato (paragrafo 23.2);

l’area sulla quale vengono spostati i sedimenti abbia le stesse caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche dell’area di provenienza;

sia da escludere qualsiasi impatto su biocenosi sensibili e impianti di maricoltura presenti in loco».

Come è evidente tale deroga, oltre a rispondere ad una ben individuata *ratio* (ripristino della navigabilità o dell’operatività in ambito portuale o per realizzazione di invasamenti di opere marittime) è subordinata a condizioni e puntuali verifiche di carattere tecnico scientifico relative al materiale movimentato e all’area di riferimento.

Di contro, la disposizione regionale in esame, non contempla alcuna delle predette necessarie condizioni e verifiche, limitandosi a prevedere una mera comunicazione.

P.Q.M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare che non spettava alla Regione Abruzzo, in violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, individuare una soglia limite al di sotto della quale fosse possibile non richiedere alcuna autorizzazione per la movimentazione di materiali in ambiente marino e fosse sufficiente una mera comunicazione all’Autorità regionale competente e, conseguentemente voglia annullare, quanto meno in parte qua, la Delibera della Giunta Regionale della Regione Abruzzo n. 218, in data 28 marzo 2013, pubblicata sul B.U.R. n. 17, in data 8 maggio 2013.

Con l’originale notificato del presente ricorso si deposita:

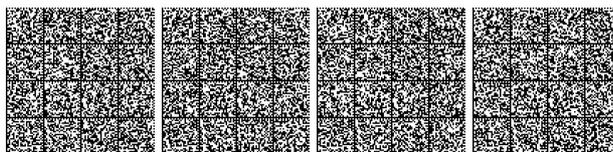
1. Estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella riunione del 26 giugno 2013 e della relazione allegata al verbale;

2. Copia della impugnata Delibera della Giunta Regionale, della Regione Abruzzo, n. 218, in data 28 marzo 2013, pubblicata sul B.U.R. n. 17, in data 8 maggio 2013;

3. Copia della lettera circolare del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, in data 11 aprile 2012.

Roma, 5 luglio 2013

L’Avvocato dello Stato: MASSELLA DUCCI TERI



N. 202

Ordinanza del 23 maggio 2013 emessa dal Tribunale di Verona nel procedimento civile promosso da Bedoni Marco e De Benedictis Marco contro Alberti Pietro Alberto, Amore Vera e Noè Stefania

Procedimento civile - Controversie in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato - Previsione che il tribunale decide in composizione collegiale, anziché monocratica, e che non si applica il comma secondo dell'art. 702-ter c.p.c. - Contrasto con i criteri direttivi della legge delega n. 69 del 2009 e con il principio generale di monocraticità del giudizio di primo grado - Incompatibilità con la finalità di semplificazione propria della riforma del procedimento civile.

- Decreto legislativo 1° settembre 2001, n. 150, artt. 3, comma 1, e 14, comma 2.
- Costituzione, art. 76; legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 54, commi 2, 4, lett. a), e 5.

In via subordinata:

Procedimento civile - Controversie in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato - Criteri di composizione dell'organo giudicante già stabiliti dall'art. 29, primo comma, della legge n. 794 del 1942 - Ipotizzata previsione di salvezza nella legge delega per la semplificazione del procedimento civile - Conseguente devoluzione al tribunale in composizione collegiale delle decisioni sul solo quantum della pretesa dell'avvocato - Incongruenza di tale disciplina - Contrasto sotto più profili con il principio di ragionevolezza - Ingiustificata diversità rispetto a procedimenti affini devoluti al tribunale in composizione monocratica - Contrasto con il principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione della giustizia - Illegittimità in via derivata delle norme delegate che stabiliscono, per le suddette controversie, la non applicabilità del comma secondo dell'art. 702-ter c.p.c. e la composizione collegiale, anziché monocratica, del tribunale.

- Legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 54, comma 4, lett. a), seconda parte; decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, artt. 3, comma 1, e 14, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97, primo comma; d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, art. 15.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza pronunciando sul ricorso ex art. 28 L. 13 giugno 1942, n. 794 e 14 d.lgs. 150/2011 depositato in data 2 maggio 2012 dagli avv.ti M. Bedoni (c.f. BDNMRC61E26G080Z), del foro di Verona, e M. De Benedictis del foro di Siracusa (c.f. DBNMRC63L21I754J), entrambi in proprio ricorrenti;

Contro:

Alberti Pietro Alberto (c.f. LBRPRL30H29B832S) e Amore Vera (c.f. MRVRE37B52A494Q), entrambi rappresentati e difesi dagli avv.ti A. Bonardi del foro di Verona e V. Bonaviri del foro di Catania;

Noè Stefania (c.f. NOESFN63H52C351Q), non comparsa e non costituita in giudizio a scioglimento della riserva assunta all'esito dell'udienza del 7 marzo 2013;

*Rilevato che**1. Iter del giudizio e prospettazioni delle parti.*

Preliminarmente va dichiarata la contumacia di Noè Stefania che non si è costituita in giudizio sebbene fosse stata ritualmente citata a comparire.

I ricorrenti, con il ricorso in esame, hanno chiesto a questo Tribunale di provvedere alla liquidazione delle somme loro dovute, e meglio quantificate nella nota spese allegata al ricorso, a titolo di compenso per l'attività difensiva che hanno assunto di aver prestato in favore dei convenuti, nonché di Cantiere E. Noè S.p.A. e Marina Noè, nel corso di in giudizio svoltosi davanti a questo Tribunale e nel quale erano stati mosse varie doglianze nei confronti di alcuni contratti di swap ed un contratto di conto corrente bancario conclusi tra la società sopra citata e Unicredit Banca.

I ricorrenti hanno precisato di aver interrotto la propria attività in favore dei convenuti dopo la terza udienza del processo sopra citato, avendo riscontrato che gli stessi avevano assunto nei confronti dell'avv. De Benedictis alcune iniziative, meglio descritte nel ricorso, che li avevano indotti a ritenere che fosse stato loro revocato il mandato professionale.



I resistenti Alberti e Amore Vera, nel costituirsi in giudizio, hanno contestato alcune delle voci della note spese prodotta da parte ricorrente e, in aggiunta, hanno dedotto che l'avv. De Benedictis nel sopra citato giudizio non aveva eccepito un aspetto rilevante ai fini della decisione, vale a dire che i contratti di swap impugnati erano stati sottoscritti da Marina Noè che, al momento della loro stipulazione, non aveva la rappresentanza legale della società. Tale eccezione, hanno aggiunto i resistenti, era stata sollevata solo nel giudizio di appello avverso la predetta decisione e, poiché era possibile che l'appellata ne rilevasse la tardività, essi avrebbero potuto subire un grave nocumento dalla negligenza in cui era incorso il professionista.

Sulla scorta di tale deduzione i convenuti, assumendo che la negligenza dei ricorrenti nello svolgimento dell'incarico professionale, era stata fonte di danni per loro hanno eccepito l'estinzione per compensazione del credito di controparte con quello di carattere risarcitorio derivato in capo a loro e hanno concluso per il rigetto del ricorso.

2. Rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del D.lgs. 150/2011 e dell'art. 14, comma 2, del D.lgs. 150/2011, nella parte in cui prevedono che il ricorso sia deciso dal tribunale in composizione collegiale.

Il Tribunale è chiamato a decidere in composizione collegiale sul ricorso di cui in epigrafe, in conformità al disposto dell'art. 14, comma 2, del D.lgs. 150/2011.

Il legislatore delegato con tale norma ha mantenuto, per le controversie in materia di liquidazione degli onorari, ivi compresa quella di opposizione al decreto ingiuntivo ottenuto dall'avvocato, la collegialità derivante dall'art. 29 della L. 794/1942 (il contrasto giurisprudenziale sul punto è stato definitivamente risolto dalla pronuncia della Cassazione a Sezioni Unite 20 luglio 2012 n. 12609), poiché ha ritenuto che il criterio direttivo (art. 54, comma 4, lett. a) L. n. 69/2009) che aveva stabilito che restassero fermi "i criteri di composizione dell'organo giudicante previsti dalla legislazione vigente" imponesse di adeguarsi al criterio fissato dalla norma speciale sopra citata (sul punto si fa rinvio allo specifico passaggio che si legge a pag. 29 della relazione governativa al D.lgs. 150/2011).

Il collegio ritiene però che diverso fosse il senso della suddetta indicazione della legge delega e che, in particolare, il legislatore delegante non avesse inteso mantenere i criteri di composizione dell'organo giudicante previsti dalle norme speciali abrogate dal D.lgs. 150/2011 (gli artt. 29 e 30 della L. 794/1942 sono stati abrogati dall'art. 34, comma 16 del D.lgs. 150/2011) ma quelli generali di cui all'art. 50-ter c.p.c., introdotto dal D.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, che, nel riparto delle competenze, tra giudice monocratico e giudice collegiale, ha stabilito che: "fuori dei casi previsti dall'articolo 50-bis, il tribunale giudica in composizione monocratica".

A favore di questa interpretazione depone innanzitutto un argomento di ordine letterale, ossia la considerazione che la legislazione presa a riferimento dalla direttiva sopra citata non è qualificata come speciale, a differenza di quella menzionata ai successivi commi b e c.

Sotto il profilo sistematico poi la lettura del criterio fissato dall'art. 54, comma 4, lett. a) della legge 69/2009 qui proposta risulta del tutto coerente con un altro, e più generale, criterio direttivo della legge delega, quello fissato dal comma 2 dell'art. 54 che richiedeva che la riforma realizzasse "il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti."

Tale richiamo infatti non può che essere inteso come affermazione dell'esigenza di un raccordo tra il decreto semplificazione e l'ordinamento previgente nel quale, a partire dal D.lgs. 51/1998, il giudizio monocratico ha costituito la regola.

Si noti che, proprio sulla base di quest'ultimo rilievo, la Corte costituzionale in passato ha giudicato pienamente coerenti con il sistema alcuni interventi normativi, compiuti attraverso lo strumento del decreto legislativo, che hanno reso monocratici giudizi che prima erano stati collegiali, pur in assenza di una specifica indicazione in tal senso nella corrispondente legge delega.

Ci si riferisce, in particolare, alla sentenza n. 53 del 28 gennaio 2005 che ha sancito la piena legittimità costituzionale dell'art. 170 del D.lgs. 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia) che ha previsto, per l'opposizione avverso il decreto di liquidazione dei compensi degli ausiliari del giudice, che, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, il processo continuasse ad essere quello speciale per gli onorari di avvocato, quindi di natura camerale, (già era così infatti in virtù dell'art. 11, comma 6, della legge 8 luglio 1980, n. 319) ma che l'ufficio procedesse in composizione monocratica e non più in composizione collegiale.

In particolare la Corte, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma sopra citata, in riferimento all'art. 76 Cost., ha osservato che: "...non è necessario che sia espressamente enunciato nella delega il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata. Entro questi limiti il testo unico poteva innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica e, come nel caso di specie, prevedere la composizione monocratica anziché quella collegiale, applicando al processo in questione il principio generale affermato con la riforma del 1998 al fine di rendere la disciplina più coerente nel suo complesso e in sintonia con l'evolversi dell'ordinamento".



Con altra pronuncia (sentenza 10 febbraio 2006 n. 52) la Corte ha anche escluso che l'art. 170 del D.lgs. 30 maggio 2002, n. 113 sia in contrasto con il parametro costituzionale dell'art. 3 Cost. nella parte in cui riconosce al giudice in composizione monocratica la competenza a conoscere dell'opposizione, anche nell'ipotesi in cui il provvedimento sia stato pronunciato da giudice in composizione collegiale, e come sia invece "ragionevole il sistema di attribuzione del reclamo al giudice monocratico in rapporto ad esigenze di buona amministrazione, rapidità, economie delle risorse".

Sulla base di analoghe considerazioni la Corte (sentenza n. 52 del 2005) ha parimenti escluso l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 76 Cost. dell'art. 99, comma 3, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, nella parte in cui dispone che nel processo di opposizione avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza di ammissione ai patrocinio a spese dello Stato, ovvero di revoca dell'ammissione già accordata, l'ufficio giudiziario procede in composizione monocratica anziché collegiale.

A fronte di un simile quadro di riferimento il perseguimento da parte del legislatore delegato dei fini di semplificazione della riforma non poteva prescindere dall'osservanza di quei principi, già evincibili dall'ordinamento nel suo complesso e comunque richiamati in maniera onnicomprensiva dalla legge delega, che consentono di raggiungere appieno il succitato obiettivo, anche sotto il profilo del contenimento delle risorse da impiegare nell'amministrazione della giustizia.

Sempre sotto il profilo sistematico non va trascurato che la stessa legge n. 69/2009 ha inteso ribadire, sia pure implicitamente, il principio generale della monocraticità del giudizio di primo grado, sommario o di cognizione ordinaria, nel momento in cui con l'art. 54, comma 5, ha abrogato il rito societario collegiale previsto dall'art. 1, comma 2, del D.lgs. 5/2003.

Per effetto di tale modifica sono state infatti sottratte al rito collegiale le controversie di cui all'art. 1, lett. d) del D.lgs. 5/2003 (rapporti in materia di intermediazione mobiliare da chiunque gestita, servizi e contratti di investimento, ivi compresi servizi accessori, fondi di investimento ed altri) che, non rientrando in nessuna delle ipotesi di cui all'art. 50-bis c.p.c., sono ora riservate, in virtù della regola dell'art. 50-ter c.p.c., alla decisione del giudice monocratico.

Ma anche il legislatore delegato ha dimostrato, invero contraddittoriamente, di ispirarsi al predetto principio generale nel momento in cui ha attribuito al giudice monocratico le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale (art. 19 D.lgs. 150/2011), sebbene esse, vertendo su uno *status*, richiedano l'intervento obbligatorio del P.M. e in tal modo ha derogato al criterio fissato dall'art. 50-bis n. 1 c.p.c. per tale tipologia di giudizi.

Ad avviso del collegio poi il disposto dell'art. 14, comma 2, del D.lgs. 150/2011, al pari di quello dell'art. 3, comma 1, dello stesso testo, che comporta che al procedimento ex art. 14 non si applichi il comma secondo dell'art. 702-ter c.p.c., oltre a porsi in contrasto con il sistema normativo preesistente e con la stessa legge delega, conducono ad un risultato incompatibile con la dichiarata finalità di semplificazione della riforma, sotto un ulteriore profilo.

Tali norme infatti ammettono, all'interno della categoria dei procedimenti ricondotti al procedimento sommario di cognizione, un modello processuale che costituisce un *unicum*, in quanto rappresenta la sola ipotesi di procedimento sommario collegiale di competenza del tribunale nel quale non è previsto l'intervento del Pubblico Ministero.

Per le ragioni sin qui esposte il collegio dubita, con riferimento al parametro dell'art. 76 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del D.lgs. 150/2011, nella parte in cui esclude anche per la controversie di cui all'art. 14 l'applicazione del comma secondo dell'art. 702-ter c.p.c. nonché dell'art. 14, comma 2, del D.lgs. 150/2011, nella parte in cui prevede che il tribunale decida in composizione collegiale, perché formulati in difetto o in eccesso di delega.

È poi evidente la rilevanza della questione poiché questo Tribunale è chiamato a pronunciarsi sul ricorso di cui in epigrafe in una composizione diversa da quella che poteva desumersi dalle indicazioni del legislatore delegante e dell'intero sistema.

3. *Rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, lett. a) L. 69/2009 (nel caso venga escluso il vizio di eccesso o difetto di delega di cui al paragrafo precedente).*

Qualora si ritenga che la previsione della composizione collegiale del Tribunale investito del ricorso ex art. 14 D.lgs. 150/2011 costituisca puntuale attuazione dell'art. 54, comma 4, lett. a) della legge delega è quest'ultima norma, a avviso del collegio, a violare la carta costituzionale, ed in particolare i parametri degli artt. 3 e 97, comma 1, Cost., nella parte in cui fa salvi i criteri di composizione dell'organo giudicante che erano previsti dall'art. 29, primo comma, della L. 794/1942, tenuto conto delle indispensabili caratteristiche di semplicità che deve avere l'oggetto del procedimento.

Per derivazione presentano gli stessi vizi le norme del decreto legislativo individuate nel paragrafo precedente.

Il legislatore delegato infatti, nel riprendere i punti salienti della disciplina degli artt. 29 e 30 della L. 794/1942, ha anche implicitamente ribadito il limite all'applicabilità del rito speciale, allora di natura camerale, che era stato individuato, con riguardo al regime previgente, dalla giurisprudenza di legittimità. Secondo quest'ultima infatti la procedura



speciale doveva cedere il passo a quella ordinaria qualora non si controvertisse soltanto della liquidazione del compenso (e quindi della sua corretta determinazione, sulla base della valutazione della qualità delle prestazioni pacificamente rese e non pagate), ma anche dell'esistenza del credito o della effettività delle prestazioni allegate dal professionista (cfr. *ex plurimis*: Cass. 4.1.2006, n. 29; Cass. 10.8.2007, n. 17622).

La conferma che anche il legislatore delegato ha aderito a tale opzione interpretativa si rinviene nel passo della relazione al decreto legislativo 150/2011, riguardante proprio l'art. 14, in cui si afferma che: "Le controversie in questione sono state ricondotte al rito sommario di cognizione, in virtù dei caratteri di semplificazione della trattazione e dell'istruzione della causa evidenziati dal rinvio, ad opera della normativa previgente, alla disciplina dei procedimenti in camera di consiglio, e del resto corrispondenti al limitato oggetto del processo. Al riguardo, non è stato ritenuto necessario specificare che l'oggetto delle controversie in esame è limitato alla determinazione degli onorari forensi, senza che possa essere esteso, in queste forme, anche ai presupposti del diritto al compenso, o ai limiti del mandato, o alla sussistenza di cause estintive o limitative (passaggio questo che rileva ai fini della valutazione delle questioni qui esposte). Tale conclusione, ormai costantemente ribadita dalla giurisprudenza di legittimità, non viene in alcun modo incisa dalla presente disciplina in assenza di modifiche espresse alla norma che individua i presupposti dell'azione, contenuta nella legge 13 giugno 1942, n. 794".

Sulla scorta di tali notazioni si può ben affermare che il procedimento ex art. 14 D.lgs. 150/2011 abbia mantenuto le medesime caratteristiche, anche di semplicità degli accertamenti ai quali è diretto, che aveva quello disciplinato dall'art. 29 L. 794/1942 e che la Corte costituzionale ha descritto nei seguenti termini (sentenza 11 aprile 2008, n. 96): "La normativa denunciata presenta caratteristiche di marcata specialità, essendo stata dettata dal legislatore in considerazione della omogeneità del ramo di giurisdizione e della identità dell'ufficio giudiziario esistenti tra la lite instaurata per recuperare il credito insoddisfatto, vantato dall'avvocato nei confronti del proprio cliente per prestazioni giudiziali in materia civile, ed il giudice davanti al quale si può svolgere la procedura camerale semplificata prevista dall'art. 29 della legge n. 794 del 1942. Si tratta infatti di un credito di natura squisitamente civilistica, nascente da un contratto di prestazione d'opera professionale stipulato tra l'avvocato ed il cliente normalmente prima dell'instaurazione della controversia giudiziaria e in ogni caso distinto e separato rispetto alla stessa". Nella stessa pronuncia la Corte ha anche ribadito quanto aveva avuto modo di precisare in precedenza, con riguardo alla procedura *de qua*, ossia che «il procedimento trova giustificazione e limite nella peculiarità delle fattispecie che ne consentono l'instaurazione e ne consigliano la definizione possibilmente in via conciliativa». A tale argomentazione fondamentale si è aggiunta quella che «la relativa semplicità degli accertamenti di fatto, solitamente desumibili dagli atti del processo nel quale le prestazioni sono state eseguite o che, comunque, in riferimento alla controversia, sono normale esplicazione di attività di patrocinio. Accertamenti tutti compiuti dal giudice alla stregua delle voci e con l'osservanza delle tariffe di cui alle tabelle allegato al testo legislativo, nonché, in determinati casi, tenendosi presente il parere degli organi professionali (sentenza n. 22 del 1973).

Il legislatore delegato del D.lgs. 150/2011 non ha invece inteso chiarire quale sia l'*iter* del giudizio allorquando, come è accaduto nel caso di specie, a seguito delle difese di parte convenuta, il suo oggetto debba estendersi all'an della pretesa e proprio la definizione di tale aspetto consente di cogliere appieno la rilevanza della questione qui posta.

Orbene, ad avviso del Tribunale, vi è un chiaro dato normativo che induce a ritenere che possa trovare tuttora applicazione l'indirizzo più rigoroso, affermatosi nella più recente giurisprudenza di legittimità con riguardo alla disciplina previgente, secondo il quale l'ampliamento del giudizio all'an della pretesa rende inammissibile il ricorso.

Ci si riferisce alla previsione, mutuata dall'art. 29, comma 3, della L. n. 794/1942, della possibilità per le parti di "stare in giudizio personalmente", che è stata giustificata dal legislatore delegato con la necessità di adeguarsi al principio dell'art. 54, comma 4, lett. c) della legge delega.

Da tale norma è infatti possibile evincere che, allorquando le eccezioni del convenuto comportino un ampliamento del *thema decidendum* alla sussistenza della pretesa del ricorrente, il giudizio non possa proseguire perché, nell'ipotesi in cui il resistente non si fosse avvalso dell'assistenza tecnica, egli si troverebbe in posizione di inferiorità rispetto alla controparte proprio nel momento in cui il giudizio diviene più complesso. Una diversa interpretazione quindi esporrebbe la norma ad un'agevole censura di illegittimità costituzionale per contrasto con i principi degli artt. 3 e 24 Cost.

Non può poi convenirsi con quella dottrina che giudica la soluzione qui proposta palesemente incongrua e censurabile sotto il profilo costituzionale in quanto penalizzerebbe il diritto d'azione del ricorrente, esponendolo al rischio di un esito sfavorevole del giudizio che dipende direttamente dalle difese del resistente. Questa tesi infatti muove dalla premessa che il procedimento speciale in esame, dopo la riforma, sia divenuto obbligatorio ma tale postulato può essere condiviso solo con riguardo al giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo che sia stato ottenuto dall'avvocato, alla luce del tenore della norma, peraltro non dissimile da quello del previgente art. 30 della L. 794/1942.



L'osservazione non è altrettanto condivisibile per l'ipotesi in cui l'iniziativa giudiziale sia assunta dal professionista legale poiché il procedimento ex art. 14 D.lgs. 150/2011 è alternativo ad altri istituti che, al pari di esso, consentono all'avvocato di recuperare il proprio credito a titolo di compenso per prestazioni giudiziali civili, quali il procedimento di ingiunzione, il giudizio di cognizione ordinario e, dopo la novella 69/2009, anche il procedimento sommario ordinario (in questi termini nella giurisprudenza di merito si veda l'ordinanza del Tribunale di Treviso del 13 dicembre 2012).

Da ciò consegue che il professionista che si avvalga di tale strumento lo fa con cognizione di causa e nella piena consapevolezza, che gli deriva dalla sua competenza tecnica, di quali siano i possibili sviluppi processuali a cui può dar luogo la difesa del resistente.

Che la pronuncia di inammissibilità sia l'unico esito possibile del giudizio ai sensi dell'art. 14 D.lgs. 150/2011, allorché le difese del convenuto ne amplino l'oggetto, risulta confermato anche dalla impraticabilità di altri sviluppi processuali. Non sarebbe infatti possibile una conversione del rito ai sensi dell'art. 702-ter, terzo comma c.p.c., poiché l'art. 3 comma 1, del D.lgs. 150/2011 esclude espressamente l'applicabilità di tale norma al procedimento in esame.

Nemmeno si potrebbe separare la questione introdotta dal convenuto da quella sull'an della pretesa atteso che secondo l'insegnamento della Suprema Corte: "la deduzione di negligenze o inadempienze proposta dal cliente al fine di paralizzare o limitare la pretesa dell'attore integra una eccezione in senso proprio e non è da essa separabile per ragioni di speditezza o di opportunità, in quanto la legge citata non autorizza il giudice ad applicare la regola del "solve et repete" né a pronunciare condanna con riserva delle eccezioni del convenuto" (Cass. sez. II, 22 maggio 1981 n. 3361 resa proprio con riguardo ad un procedimento per liquidazione dei compensi di avvocato).

La conseguenza delle conclusioni appena esposte è che l'avvocato, a seguito della pronuncia di inammissibilità del ricorso ex art. 14 D.lgs. 150/2011, deve riproporre la domanda nelle forme del giudizio di cognizione ordinario (questa è la soluzione che era stata indicata, con riguardo al procedimento ex art. 29 L. 794/1942 da Cass. 9 settembre 2008, n. 23344; Cass. 4 giugno 2010 n. 13640; Cass. 5 agosto 2011, n. 17053) o, per le ragioni sopra dette, a sua discrezione, in quelle del procedimento sommario ordinario e l'uno e l'altro verranno trattati e decisi dal tribunale in composizione monocratica secondo la regola generale dell'art. 50-ter c.p.c..

Risulta allora evidente l'incongruenza e la contrarietà al principio di ragionevolezza, che trova espressione nell'art. 3 Cost., di una disciplina che, nel caso di ampliamento, nei termini sopra meglio delineati, della materia del contendere, finisce per riservare al collegio il giudizio sul solo *quantum* della pretesa dell'avvocato e al giudice monocratico il giudizio astrattamente più complesso che venga promosso, dopo la conclusione del giudizio collegiale, per far accertare la sussistenza del credito del professionista.

Ancor più irragionevole appare l'*iter* processuale che può aver luogo quando l'avvocato agisca direttamente nelle forme del giudizio ordinario di cognizione e le difese del resistente attengano al solo *quantum* della sua pretesa, perché l'art. 4, comma 2, del D.lgs. 150/2011 prevede che, in tale caso, il giudice possa disporre anche d'ufficio il mutamento di rito non oltre la prima udienza di comparizione delle parti.

Se tale evenienza si verifica il processo prosegue davanti al collegio proprio quando ha un oggetto più circoscritto rispetto a quello inizialmente prospettabile e quindi caratteristiche di maggiore semplicità.

In ogni caso, sia che il giudizio inizi e prosegua davanti al tribunale in composizione collegiale sia che venga da questi trattato a seguito del mutamento di rito disposto ai sensi dell'art. 4, comma 2, D.lgs. 150/2011, al collegio, nell'assetto normativo delineato dalla riforma, sono demandate attività, quali il tentativo di conciliazione e, nel caso in cui questo non riesca, la verifica, invero quasi esclusivamente documentale, dell'effettuazione delle prestazioni professionali e la stima della congruità degli importi richiesti per esse che, non presentando, almeno di norma, particolari difficoltà, ben potrebbero essere svolte da un giudice monocratico.

Questo Collegio è consapevole che, secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale, nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore con il limite della loro non manifesta irragionevolezza (ordinanze n. 164 del 2010, n. 141 del 2011, 174 del 2012 e, da ultimo, sentenza n. 10 del 16 gennaio 2013) ma ritiene che, con la disciplina in esame, quest'ultimo limite sia stato superato.

Come è stato osservato da un'attenta dottrina può anche escludersi che la soluzione adottata dalla legge delega, nella interpretazione alternativa qui esaminata, sia stata funzionale ad un aumento delle garanzie imposto dalla soppressione dell'appello e dalla contestuale previsione della possibilità di stare in giudizio personalmente, atteso che le medesime caratteristiche si riscontrano anche nelle controversie di cui all'art. 15 del D.lgs. 150/2011, tra le quali rientrano alcune che, come subito si dirà, per il loro oggetto sono assimilabili a quelle in materia di liquidazione dei compensi dell'avvocato e per le quali la riforma ha mantenuto la monocraticità dell'organo giudicante, nella persona del capo dell'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato o di un suo delegato (tale modifica, come detto sopra, è stata introdotta dall'art. 170 del D.lgs. 113/2002).



La collegialità, come si è detto, è invece diretta conseguenza dell'adeguamento del legislatore delegato all'indicazione di cui al punto dell'art. 54, comma 4 lett. a) della legge 69/2009 sui criteri di composizione dell'organo giudicante e rappresenta quindi il retaggio di un periodo in cui costituiva la regola, soprattutto per i procedimenti camerali.

Proprio il raffronto tra l'art. 14 e l'art. 15 del D.lgs. 150/2011 consente di cogliere un ulteriore profilo di contrarietà dell'art. 54, comma 4 lett. a) della legge delega sempre con il principio dell'art. 3 Cost., ossia quello dell'adozione di due soluzioni differenti in punto di composizione dell'Organo giudicante pur a fronte di procedimenti che, per le caratteristiche di tendenziale semplicità degli accertamenti e della valutazione demandata al giudice, sono tra loro pienamente assimilabili.

Per consentire di cogliere l'affinità tra queste due tipologie di procedimenti giova innanzitutto evidenziare come, con riguardo al giudizio di opposizione al decreto di liquidazione del compenso al ctu, la Cassazione abbia escluso che esso abbia natura impugnatoria, dal momento che ha ad oggetto la controversia relativa alla spettanza e alla liquidazione del compenso o dell'onorario dell'ausiliario del giudice (Cass. 31 marzo 2006 n. 7633), e tale principio ben può essere esteso a tutti i giudizi di opposizione avverso decreti di liquidazione riconducibili all'art. 15 del D.lgs. 150/2011.

L'affinità con il giudizio ai sensi dell'art. 14 D.lgs. 150/2011 è ancora più marcata per quelli, tra i procedimenti rientranti nella categoria in esame, che richiedono all'organo giudicante valutazioni sulla sussistenza delle prestazioni rese dall'avvocato e sulla congruità degli importi richiesti per esse.

Si pensi all'opposizione avverso i decreti di liquidazione pronunciati in favore del difensore della parte ammessa al gratuito patrocinio nel processo penale, civile ed amministrativo (a norma dell'art. 84 D.P.R. n. 115/2002 che richiama l'art. 170) e all'opposizione avverso i decreti di liquidazione del compenso del difensore d'ufficio, del difensore d'ufficio di persona irreperibile e del minore (a norma degli artt. 115-118 del D.P.R. n. 115/2002 che parimenti richiama l'art. 170 del D.lgs. 113/2002).

Alla luce di tali analogie la differente composizione dell'organo giudicante (collegiale nel caso del procedimento ex art. 14 e monocratico nel caso del procedimento ex art. 15) non è più giustificabile, tanto meno in una prospettiva di coerenza del sistema avviata con l'art. 170 del D.lgs. 113/2002.

Il complesso di norme qui censurate infine non soddisfa nemmeno quelle esigenze di buona amministrazione, rapidità ed economia delle risorse dell'amministrazione della giustizia che anche la Corte costituzionale, nelle sentenze menzionate al primo paragrafo, ha ravvisato a giustificazione degli interventi normativi che, a partire dal già menzionato D.lgs. 51/1998, hanno inteso esaltare ed ampliare il ruolo del giudice unico, consentendo di recuperare energie e risorse umane in un'ottica deflattiva e di maggiore efficienza del sistema.

Di qui il loro contrasto con il principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, sancito dall'art. 97, primo comma, della Costituzione, che, come ripetutamente chiarito dalla Corte costituzionale, riguarda gli organi di amministrazione della giustizia per i profili concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento (*ex plurimis*, ordinanze n. 122 del 2005; n. 94 del 2004 e n. 458 del 2002).

La trattazione in forma collegiale di un procedimento semplificato come il presente richiede infatti tempi e adempimenti maggiori di quelli che sarebbero richiesti se esso si svolgesse davanti ad un giudice monocratico. Tali inconvenienti risultano poi ancora maggiori qualora il giudizio, come nel caso di specie, si debba concludere con una pronuncia di inammissibilità che comporta la necessità di una riproposizione della domanda nelle forme del giudizio di cognizione o in quelle del procedimento sommario ordinario.

P.Q.M

Dichiara la contumacia di Noè Stefania;

Dichiara non manifestamente infondata, per contrasto con l'art. 76 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del D.lgs. 150/2011, nella parte in cui prevede che anche alle controversie di cui all'art. 14 del medesimo decreto non si applichi il comma secondo dell'art. 702-ter c.p.c. e quella dell'art. 14, comma 2, del D.lgs. 150/2011 nella parte in cui prevede che il tribunale decida in composizione collegiale anziché monocratica;

In via subordinata, qualora le norme summenzionate dovessero essere ritenute costituzionalmente legittime sotto il profilo sopra indicato, dichiara non manifestamente infondata, per contrasto con gli artt. 3 e 97, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54 comma, lett. a), seconda parte, della L. 69/2009 nella parte in cui fa salvi i criteri di composizione dell'organo giudicante che erano previsti dall'art. 29, primo comma, della L. 794/1942 e, per derivazione, quella dell'art. 3, comma 1, del D.lgs. 150/2011, nella parte in cui prevede che al procedimento ex



art. 14 del medesimo decreto non si applichi il comma secondo dell'art. 702-ter c.p.c. e quella dell'art. 14, comma 2, del D.lgs. 150/2011 nella parte in cui prevede che il tribunale decida in composizione collegiale anziché monocratica;

Dispone la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Visto l'art. 23 ultimo comma della L. 87/1953 manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché alle parti costituite e a Noè Stefania e di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Verona, 3 maggio 2013

Il Presidente relatore: VACCARI

13C00301

N. 203

Ordinanza del 4 marzo 2013 emessa dal Tribunale di Napoli

nel procedimento di esecuzione proposto da Musella Maria contro ASL Napoli 1 centro e Banco di Napoli Spa

Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle Regioni stesse, fino al 31 dicembre 2013 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite alle Regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, ancorché effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, sono estinti di diritto alla data di entrata in vigore della legge censurata - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Denunciata violazione dei limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza per l'introduzione nella legge di conversione di emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario - Lesione dei principi del giusto processo.

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51, modificato dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, art. 6-bis, comma 2, lett. b).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 41, 77, comma secondo, e 111, comma secondo.

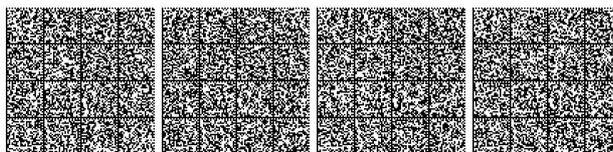
IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva assunta in data 17 dicembre 2012 nella controversia iscritta al R.G.E. n. 5886/2010 promossa da Musella Maria (creditore procedente) rappresentata e difesa dall'avv. Ubaldo del Mese in danno di ASL Napoli 1 Centro (debitore esecutato) nonché di Banco di Napoli spa (terzo pignorato), visti gli atti ed i verbali di causa, ritenuto che:

nella presente procedura esecutiva la debitrice esecutata ASL Napoli 1 Centro - opponendosi ritualmente all'azione esecutiva intentata a suo danno - all'udienza del 17 dicembre 2012 chiedeva ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 comma 51 della legge 12 dicembre 2010 n. 220 sì come recentemente modificata con l'art. 6-bis della legge 8 novembre 2012 n. 189 (legge di conversione del d.l. 13 settembre 2012 n. 158) dichiararsi l'improcedibilità del pignoramento effettuato. Controdeduceva il creditore procedente sollevando, tra l'altro, sospetti di legittimità costituzionale della centrata normativa.

Il G.E. assuntane la rilevanza - in ragione della necessaria applicabilità della stessa ai fini della decisione del presente giudizio - ne passa a valutare la fondatezza (rectius la non manifesta infondatezza). Simile valutazione verrà evidentemente guidata dal conclamato orientamento di Sezione (cfr ex multis ordinanza dott. Rossi del 18 novembre 2011 R.G.A.C. 8623/11) - partecipato convintamente anche da questo giudicante - e dal suo adeguamento alla sopravvenuta modifica normativa (legge n. 189/12).

Resta in altre parole da valutare se le modifiche introdotte al già sospetto (e per questo devoluto al giudizio di costituzionalità) disposto normativo di cui all'art. 1 comma 51 legge n. 220/10 (già interessato da prime modifiche a mezzo dell'art. 17, quarto comma del d.l. 98/11 convertito con legge n. 111/11) confermino l'operato giudizio di fondatezza ovvero lo escludano.



A tal fine è forse consigliabile una breve descrizione del risalente regime e delle sue rilevate criticità in confronto al dettato costituzionale.

Già prima dell'ultimo intervento del novembre u.s. il Legislatore - al fine di consentire il superamento di una situazione di criticità finanziaria dell'amministrazione sanitaria in specifiche realtà regionali - aveva decisamente imboccato un percorso finalizzato a riconoscere alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni già sottoposte ai piani di rientro e commissariate al 31 maggio 2010 un regime privilegiato di esenzione dalle azioni espropriative loro dirette.

Siffatto regime si sarebbe concretizzato nella «temporanea» inammissibilità di espropriazioni successive all'originario intervento normativo ovvero di improcedibilità di quelle già pendenti. In ogni caso, era stato chiarito, in una totale e definitiva «sterilizzazione» degli effetti della procedura espropriativa ancora non definitasi, e ciò a prescindere dal suo momento introduttivo (ovvero sia esso risalente o meno all'entrata in vigore della norma disponente).

Oltretutto gli effetti caducatori si insanabili avevano a verificarsi a fronte di mere caratteristiche soggettive (enti sanitari di individuate regioni) per l'intero patrimonio (che veniva considerato tutto bene strumentale alle finalità di risanamento finanziario), a prescindere da qualsivoglia prescrizione amministrativa vincolata (adozione di provvedimenti di ricognizione dei debiti a pena di decadenza dal privilegio) assumendo progressivamente carattere tutt'altro che temporaneo (attesa la prassi di reiterazione continuativa ed apodittica del termine finale).

In sostanza al fine di recuperare situazioni gestionali e finanziarie altamente squilibrate si è inteso introdurre un regime normativo (spesso ad iniziativa dell'esecutivo con decretazione di urgenza) di potenzialmente illimitato privilegio soggettivo, del tutto scollegato da criteri ed elementi vincolanti dell'azione amministrativa.

Anche a voler considerare il fine ultimo della introdotta normativa un valore collettivo cui piegare diritti soggettivi dei singoli, siffatta compressione è apparsa assolutamente irragionevole, non giustificata e tutt'altro che temporanea.

Per l'effetto questo Tribunale ha ritenuto di rilevare la non manifesta infondatezza di incostituzionalità della normativa previgente alla legge n. 189/12 con riferimento ai seguenti principi: *a)* art. 24 Cost.; *b)* art. 3 Cost.; *c)* art. 111 Cost.; *d)* art. 41 Cost.; con le motivazioni già al vaglio del Giudice di Legittimità (udienza del 27 marzo 2013 registro ordinanze n. 58/12 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 16 del 18 aprile 2012).

Resta ora da valutare l'impatto sulle risalenti valutazioni delle innovazioni normative avutesi a mezzo il disposto di cui all'art. 6-bis legge n. 189/12.

Questa norma consta di due distinte disposizioni sub *a)* e sub *b)*.

Il punto sub *a)* ancorché rilevante nella portata precettiva nulla aggiunge al regime già in precedenza operante. Si potrebbe dire che l'innovazione è quantitativa e non qualitativa. Il Legislatore sostanzialmente «stabilizza» ancor di più nel tempo (31.12.13) il privilegio accordato all'amministrazione sanitaria (confortando in tal modo la valutazione giurisprudenziale di sostanziale illimitatezza già operata) e risolve positivamente il conflitto giurisprudenziale circa l'inclusione del c.d. «giudizio amministrativo di ottemperanza», ancorché lo stesso appariva ormai in via di definizione e proprio in tal senso.

Ben più rilevanti sono invece le novità introdotte al punto sub *b)*, ancorché le stesse non sembrano incidere grandemente ai fini che qui interessano. Dalla corretta esegesi della norma emerge chiaramente la volontà del Legislatore di rimettere nella immediata disponibilità del debitore esecutato tutte le somme lui provenienti da rimesse regionali, ancora attratte da vincoli pignorati e prenotazioni a debito. Con ogni probabilità l'intervento è stato dettato dall'esigenza di superamento dei conflitti interpretativi che il testo meno univoco della risalente normativa lasciava aperti e che avevano consentito, a taluni istituti tesorieri, di far perdurare (anche solo a fini cautelativi) i vincoli in essere alla data di entrata in vigore della norma. È, tuttavia, inequivocabile che simile disposto è indirizzato non al magistrato (per il quale vige immutata la prescrizione di declaratoria di improcedibilità/inammissibilità dell'azione espropriativa) ma alla regimentazione del rapporto terzo pignorato/debitore esecutato. Ne è dimostrazione il richiamo alla categoria atipica della «estinzione di diritto» riferito a fattispecie meramente endoprocedimentali (i vincoli derivanti da pignoramenti e prenotazioni a debito). È infatti chiaro che l'utilizzo del termine «pignoramenti» non può essere inteso in senso tecnico/procedimentale e ciò sia perché si porrebbe in contrasto con il precedente comma (le espropriazioni o sono inammissibili/improcedibili o estinte di diritto) e sia perché non esiste una procedura espropriativa denominata «prenotazione a debito» che la normativa parifica negli effetti proprio al pignoramento.

In definitiva il Legislatore ha ritenuto di chiarire al terzo pignorato che in alcun modo potevano essere giustificate quelle interpretazioni normative che gli consentivano di trattenere le somme provenienti da rimesse regionali e che le stesse andassero prontamente reimmesse nella piena disponibilità dell'ente addirittura «senza previa pronuncia giurisdizionale» affinché costui espletasse «le finalità indicate nel primo periodo».

Evidenziata così la portata della evoluzione normativa, deve convenirsi sulla sua scarsa incidenza su quegli aspetti che ne hanno determinato la valutazione di non manifesta inammissibilità ai fini della incostituzionalità, se non consoli-



dandoli in termini positivi. Il Legislatore ha, difatti stabilizzato, prorogandoli in termini temporali, gli effetti, ha, quindi, trasfuso in legge quei concetti già elaborati in sede giurisprudenziale la cui progressiva caratterizzazione in termini maggiormente stringenti aveva indotto questo Tribunale a promuovere l'incidente di costituzionalità.

Sulla scorta della cennata innovazione legislativa è divenuto, difatti, espresso dato normativo quell'effetto caducatorio definitivo sino ad allora ricavato solo a livello meramente interpretativo. Quindi il regime di esenzione è stato espressamente esteso al rito amministrativo di ottemperanza - e ciò a prescindere dalle valutazioni giurisprudenziali relative alla sua intima natura (esecutiva o cognitiva) - nella fattispecie di esecuzione di giudicato di condanna.

A ciò consegue come, all'attualità, vada ribadito il pericolo di contrasto della normativa vigente su tutti gli aspetti costituzionali già rilevati, ed ulteriormente stabilizzati e definiti, che si vanno analiticamente a richiamare:

Art. 24 - dato per assunta l'applicabilità del principio costituzionale al processo esecutivo inteso come fase necessaria alla concreta realizzazione del diritto ne va evidenziata la probabile lesione avendo riguardo ai seguenti rilievi.

La compressione del diritto di agire in giudizio appare abnorme ove si consideri il carattere assoluto della dispensa sotto il profilo oggettivo. Non vi è difatti dimostrazione di proporzionalità tra il valore ultimo che si dice di voler salvaguardare e l'oggetto concreto di tutela (intero patrimonio dell'ente). L'assoluta integrità patrimoniale connessa ad una esenzione «soggettiva» è certamente una comodità, ma sicuro eccesso di tutela ove non si provveda a rapportarla, in un nesso strettamente eziologico, al fine che si vuole raggiungere. Né la limitazione imposta appare tollerabile sotto il profilo della sua «transitorietà» soprattutto dopo l'ennesima proroga che prolunga sino al 31 dicembre 2013 (ovvero 43 mesi continuativi salvo ulteriori) il termine finale. Simile tecnica legislativa appare, per dirla con il TAR Calabria - Reggio Calabria (ordinanza di remissione 16 gennaio 2013 n. 42), «un meccanismo elusivo al quale il Legislatore ricorre per rendere in apparenza più digeribili delle misure legislative volte in concreto a disattivare a tempo indeterminato..... l'efficacia del diritto ordinario».

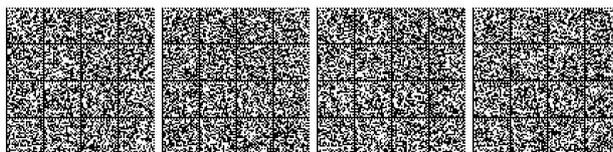
Sotto altro aspetto la lesione del precetto costituzionale va ravvisata sotto il profilo della irragionevolezza della disposizione limitativa del diritto ad agire. Ciò soprattutto in sede di raffronto con risalenti discipline già disponenti vincoli di impignorabilità di beni nella disponibilità di amministrazioni sanitarie (d.l. 9/93 convertito in legge n. 67/93 si come risultante a seguito della pronuncia additiva Corte Cost. n. 285/95). Non può sfuggire come in simile regime normativo la tutela «copra» i beni (somme di denaro) strettamente strumentali al raggiungimento degli scopi perseguiti (pagamento stipendi, ratei mutui e erogazione servizi essenziali), sia preceduta da un provvedimento amministrativo di impegno (delib.ne di quantificazione preventiva) e sia comunque condizionata risolutivamente dal riscontro del loro effettivo virtuoso utilizzo. L'impignorabilità è destinata a venire meno ove l'ente distragga provviste per finalità ultronee a quelle salvaguardate dalla legge (emissione di mandati di pagamento per titoli diversi a quelli vincolati in dispregio dall'ordine cronologico). Solo una fattispecie così strutturata - con la imposizione di attività amministrativa non discrezionale e successiva concreta possibilità di controllo ex post della effettuata attuazione della finalità pubblicistica - è stata ritenuta idonea al vaglio di costituzionalità, in quanto equamente comparativa degli interessi in giuoco.

Nel caso di specie si ravvisa, viceversa, la mancanza di meccanismi analoghi (pur potenzialmente strutturabili), il che comporta una assoluta sproporzione tra gli interessi contrapposti. Potenzialmente l'amministrazione sanitaria ben potrebbe giovare del combinato effetto di tanta tutela ed immutata discrezionalità, non per onorare i suoi debiti, ma per sottrarsi ad essi «sine die».

Addirittura al creditore postergato non sarebbe nemmeno consentito quel surrogato dell'azione giudiziaria costituito da un minimo controllo di legalità e di correttezza sull'operato di ricognizione della p.a. debitrice. Costui a distanza di svariati anni dalla introduzione del regime di impignorabilità, con il quale gli è stato d'autorità imposto di pazientare, non è stato posto in condizione nemmeno di monitorare la stessa ammissibilità (ancorchè sulla scorta di criteri obiettivi ed automatici) a futuro pagamento della vantata posizione creditoria.

Ma la ravveduta ipotesi di incostituzionalità emerge ancor più in costanza di espropriazione già intrapresa all'atto di entrata in vigore della legge n. 220/10. Il regime di vanificazione retroattiva di ogni effetto dell'azione esecutiva pendente (e quindi validamente introdotta «ratione temporis») - disposto ormai positivamente ed inequivocabilmente - in conseguenza della prescritta declaratoria di improcedibilità, comporta un chiaro pregiudizio anche di natura patrimoniale. Apparirà evidente che, in uno alla perdita della garanzia di soddisfazione della partita creditizia azionata (il vincolo), il creditore si trova a dover sopportare gli oneri connessi agli esborsi (spese e competenze di difesa) sostenuti per attività processuali perfettamente legittime che non si sono perfezionate in «tempo utile» per le eventualità più disparate e, spesso, indipendenti dalla sfera di influenza dell'attore.

Né l'inibizione giudiziale introdotta può essere ritenuta (con notevole esercizio di interpretazione analogica) una procedura alternativa, di carattere concorsuale, che si sostituisce - comprimendola nell'ottica di una «par condicio creditorum» - all'azione individuale. Osta a tale interpretazione in primo luogo lo scarno contenuto della norma - laddove



quando il Legislatore ha ritenuto di introdurre istituti simili ha elaborato pienamente ed inequivocabilmente il relativo concetto - e, quindi, l'analisi di quegli elementi qualificanti di cui appresso, la cui assenza impedisce ogni sforzo interpretativo in tal senso.

In primo luogo la individuazione di un ben determinato sbarramento temporale cui limitare il regime concorsuale di risanamento. Non si può in sostanza aprire una procedura concorsuale consentendo al soggetto insolvente di continuare a fare debiti, garantiti dalla protezione concorsuale, pendenti le attività liquidatorie. Nello stesso dissesto degli enti locali la data della sua dichiarazione costituisce il discrimine tra le obbligazioni precedenti attratte dall'attività liquidatoria concorsuale e tutelate dall'inibizione di tutela giudiziaria e quelle successive disciplinate secondo un regime ordinario.

In secondo luogo la prescrizione di un articolato procedimento amministrativo/giudiziale di accertamento e liquidazione della massa passiva caratterizzato da specifici incumbenti, cronologicamente cadenzati, e dalla presenza attiva di organi ed autorità terze, il tutto a tutela del principio della par condicio cui, in ultima analisi, è piegato il diritto di credito individuale. È proprio nel rispetto degli eventi di procedura (ovvero della loro correttezza, tempestività e legittimità) che si estrinseca quel controllo di legalità ad opera del creditore singolarmente inibito cui è, in ultima analisi, concesso rituale rimedio e facoltà di impugnativa. In definitiva la disomogeneità è qualitativa e non permette analogia. Mentre la procedura concorsuale è un limite finalizzato al rispetto del principio della par condicio creditorum (e quindi indirettamente del creditore stesso), l'impignorabilità *ex lege* n. 220/10 è un limite finalizzato alla esclusiva tutela di parte debitrice.

Art. 3, comma I - detto precetto appare oggetto di violazione sotto un duplice aspetto.

In primo luogo in quanto a fronte della improcedibilità della presente azione esecutiva il diritto di credito, oltretutto fondato su titolo giudiziario esecutivo ed avente valore di giudicato, è subordinato all'adozione di atti amministrativi aventi natura previsionale e programmatica la cui adozione non è nemmeno imposta a pena di decadenza dalla tutela (e quindi meramente eventuale). Per l'effetto il creditore, ove radicato nelle specifiche realtà regionali, si trova nella sostanziale impossibilità di realizzare liberamente la propria attività economica onde ricavarne giusto profitto (si rammenti che specifiche attività economiche impongono esclusività commerciale in ragione di collocazione territoriale - ad. es. farmacie e/o strutture accreditate). Ciò in tangibile discriminazione con altre realtà ubicate in altre regioni nelle quali simile impedimento non sussiste. Realtà oltretutto tra di loro in diretta concorrenza quantomeno sotto il profilo dei prezzi (si rammenti il concetto dei costi standard della p.a.) e dei costi di approvvigionamento dai medesimi grossisti (il tempo di pagamento è grandezza economicamente valutabile nei rapporti commerciali continuativi).

In secondo luogo rispetto ai soggetti cui la norma è rivolta, che sono individuati, non in considerazione della loro effettiva necessità di tutela ai fini del raggiungimento del riequilibrio economico finanziario, ma in base alla mera collocazione geografica. Siffatto criterio si rileva palesemente grossolano e si riconduce a quella carenza di proporzionalità già illustrata. È risaputo che specifiche amministrazioni sanitarie ancorché rientranti in ambiti regionali compromessi non versino, ne abbiano mai versato, in difficoltà economiche.

Art. 111 - Simile eguale trattamento normativo di realtà disomogenee avvalorava quella ricostruzione giuridica di ravvisamento di un vero e proprio sistema di privilegio processuale ove l'ente pubblico (oltretutto parte attiva dell'introduzione della fonte sospetta - cfr i testi concordati in sede di conferenza stato regione e le ripetute iniziative normative quasi sempre ad iniziativa del governo ente commissariante) sovverte le condizioni ordinarie della dinamica processuale esecutiva sì come delineata dal codice di rito. Sovvertimento ancor più irragionevole tenuto conto dello specifico rimedio della impignorabilità finalizzato all'espletamento dei servizi pubblici essenziali (ex d.l. 9/93 e succ. modifiche già citato) espressamente consentito alle aziende sanitarie, che continua ad operare e si cumula - con conseguenze esponenzialmente deleterie - a quello attualmente oggetto di analisi. Oltretutto siffatto preesistente rimedio, correttamente modulato, ben avrebbe potuto assicurare lo stesso fine del riequilibrio sì sproporzionatamente perseguito.

D'altronde la violazione del principio del giusto processo è ravvisabile, oltre che nella disparità delle armi tra i contendenti in lite, anche in relazione alla ragionevole durata del processo stesso. Non potrà non convenirsi che i già citati 43 mesi, salvo ulteriori prevedibili proroghe (che vanno saldati ad altri due risalenti con minima soluzione di continuità - cfr: art. 1, comma 23-*vicies* d.l. 30 dicembre 2009 n. 194 poi modificato con legge 26 febbraio 2010 n. 25), costituiscono una gravissima lesione del precetto costituzionale. Ciò anche in considerazione della assenza di previsione normativa di alcun meccanismo di garanzia del fornitore quando costui subisce a sua volta (legittime) aggressioni giudiziarie. Anzi in tal caso i successivi interventi normativi - anche di iniziativa comunitaria - volti ad incalzare e penalizzare i ritardi nell'adempimento delle transazioni commerciali e la riscossione di tributi e contributi da parte dell'erario, colpiscono oltremodo chi incolpevolmente non riesce a recuperare quella provvista necessaria a far fronte alle contratte esposizioni.



D'altronde è ormai acclarato come la valutazione in ordine al concetto di ragionevolezza vada connesso non già alla specifica vicenda processuale (eventualmente terminata con celere declaratoria di improcedibilità), bensì con riferimento alla pretesa sostanziale fatta valere in giudizio, ossia sul tempo processuale globalmente occorrente ad ottenere la concreta realizzazione del bene della vita per cui si è invocata tutela, essendo totalmente indifferente che per quella pretesa sia stato necessario proporre in successione una pluralità di azioni.

Art. 41 - Si ravvisa inoltre una lesione al principio di libertà nell'esercizio della iniziativa economica privata. L'impossibilità anche solo temporanea (ci si figuri nell'accezione che il termine ha di fatto assunto) di conseguire coattivamente una pretesa pecuniaria da parte dell'imprenditore - che oltretutto spesso opera in regime di quasi esclusività con l'amministrazione sanitaria - è elemento disgregante l'esercizio di impresa. Si interrompe di fatto quella catena che consente all'operatore intermedio di conseguire quella provvista necessaria a rifornirsi dei beni strumentali al suo servizio economico così travolgendo la sua stessa capacità economica. D'altronde l'impossibilità già riferita di poter anche solo controllare la ammissibilità del credito vantato, in sede di ricognizione amministrativa (di fatto mai avviata non avendo la opponente fornito prova di aver adottato simile incumbente) impedisce addirittura la mera pianificazione della propria attività. Lo stesso ricorso al credito è di fatto inibito dalla indisponibilità degli intermediari finanziari (banche e/o factoring) a rischiare risorse in mancanza di certezze circa l'an ed il quantum della restituzione. Tutto ciò come detto in un sistema complessivo che, giustamente, impegnato sempre più, a garantire (ad altri) la celerità e la facilità di riscossione, si risolve, esso stesso, in un ulteriore ostacolo all'attività di quell'operatore economico rapportatosi con l'amministrazione sanitaria agevolata.

Art. 77, comma II - è rilevabile, inoltre, una violazione di carattere metodologico connesso alla assoluta estraneità del precetto normativo di cui all'art. 6-bis legge n. 189/12 (legge di conversione) al testo originariamente disposto dal d.l. 158/12. In sostanza, la illustrata normativa di proroga e di inasprimento del regime di impignorabilità è stato introdotto solo in sede di conversione (emendamento 6.01 a firma dei relatori Barani-Turco discusso ed approvato in sede referente dalla XII Commissione «Affari Sociali» della Camera dei Deputati), nel corpo di un provvedimento normativo dal contenuto palesemente disomogeneo ed in un contesto di assenza di quei requisiti di necessità ed urgenza imposti alla tipologia della fonte. Per giurisprudenza ormai consolidata, la Corte Costituzionale ha individuato «tra gli indici alla stregua dei quali valutare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita» (cfr sent. n. 22 del 16 febbraio 2012 richiamante espressamente risalente 171/07 e 128/08). Deduce il Giudice di Legittimità che «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico giuridico tra la valutazione fatta dal governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge, di cui alla norma costituzionale citata.» E conclude che «si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto ed alla finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dall'art. 77, secondo comma Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario». In definitiva, la violazione del precetto costituzionale non deriva dalla concreta assenza dei presupposti di necessità ed urgenza delle norme eterogenee introdotte in sede di conversione, ma «... per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo di convertire, o non, in legge un decreto legge.» E la circostanza non appaia di scarsa importanza e di mero formalismo, ove si considerino le peculiarità procedurali che il dettato costituzionale consente alla fonte di conversione. Innanzitutto il disegno di legge di conversione appartiene alla competenza riservata del Governo, che deve presentarlo alle Camere il giorno stesso della emanazione del decreto. Anche i tempi del procedimento sono particolarmente rapidi, giacché le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente e si riuniscono entro cinque giorni. Gli stessi regolamenti delle Camere prevedono norme specifiche mirate a calendarizzare i lavori, in modo di consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni. È di tutta evidenza come non può essere costituzionalmente legittimo utilizzare un mezzo sì spedito per veicolare quel che la mera contingenza consiglia.

Nel caso di specie emerge palese la ultroneità dell'argomento successivamente introdotto ed afferente concetti di proroga del regime di esenzione dalle azioni esecutive promosse in danno agli enti sanitari, rispetto alla norma originaria contenente «disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del paese mediante un più alto livello di tutela della salute - C. 5440». Tale disciplina afferiva precipuamente una migliore organizzazione e razionalizzazione dell'attività assistenziale e sanitaria e, non a caso, veniva affidata, in sede referente, alla Commissione XII «Affari Sociali» della Camera.

Ove ciò non convincesse completamente è forse decisiva l'analisi dei lavori preparatori della stessa, nell'ambito dei quali, in sede di seduta di approvazione dell'emendamento specifico (4 ottobre 2012), ben quattro componenti si premuravano avanzare perplessità circa la materia trattata. Chi per ricondurla alle competenze di altra Commissione (bilancio) chi per rilevare come «l'articolo aggiuntivo rechi misure pertinenti propriamente ad una legge di stabilità».



D'altronde tutte le molteplici precedenti attività normative di introduzione e proroga dell'istituto sono sempre state adottate a mezzo leggi di stabilità ovvero manovre correttive e/o di stabilizzazione dei conti pubblici e, sempre, espressamente previste già in sede di decretazione di urgenza e poi oggetto di conversione. Non sfugga poi la ulteriore circostanza confermativa costituita dalla introduzione di testo assolutamente analogo in sede di disegno di legge di stabilità anno 2013, testo poi abrogato, a mezzo l'approvazione di successivo emendamento, per essere già vigente con l'entrata in vigore della legge n. 189.

Tutte le argomentazioni sin qui evidenziate convincono della non manifesta infondatezza della questione di illegittimità dell'art. 1, comma 51, legge n. 220/10, sì come risultante a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 189/12, per contrasto con gli artt. 3 comma I, 24, comma I, 41, 111 comma II e 77 comma II della Costituzione nella misura in cui vieta di intraprendere e proseguire le azioni esecutive nei confronti delle regioni commissariate per disavanzo nel settore sanitario.

Rinviando, per quanto attiene la delibazione circa la rilevanza della questione di legittimità costituzionale a quanto in limine di provvedimento rilevato, si ribadisce come solo a siffatto pronunziamento di incostituzionalità possa conseguire il rigetto delle eccezioni sollevato dalla opponente ASL Napoli 1 Centro e l'assegnazione giudiziale dei crediti vantati dal creditore precedente.

Viene pertanto sollevata alla Consulta la soluzione dell'incidente di costituzionalità con le modalità di cui all'art. 23 legge 11 marzo 1957 n. 83, e per l'effetto si dispone la sospensione della presente procedura. Tale decisione è assorbente ogni altra sollevata questione.

P.Q.M.

1. Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, legge n. 220/10, sì come risultante a seguito delle modifiche apportate da ultimo dalla legge n. 189/12, ai sensi e per le ragioni illustrate nella parte motiva, per contrasto con gli artt. 3 comma I, 24, comma I, 41 111 comma II e 77 comma II della Costituzione;

2. Dispone, a cura della Cancelleria la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3. Sospende il presente giudizio;

4. Dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;

Manda la Cancelleria per gli adempimenti. Si comunichi

Napoli, 4 marzo 2012

13C00302

N. 204

*Ordinanza del 18 gennaio 2013 emessa dal Tribunale di Roma
nel procedimento civile promosso da R.A. contro INPS*

Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Previsione che nelle controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di assegno di inabilità e di assegno di invalidità, chi intende proporre in giudizio domanda per il riconoscimento dei propri diritti presenta, con ricorso al giudice competente, domanda di accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni legittimanti la pretesa fatta valere - Previsione che l'espletamento tecnico preventivo costituisce condizione di procedibilità della domanda - Previsione che, a seguito dell'espletamento dell'accertamento tecnico preventivo, in caso di mancata contestazione delle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio entro il termine perentorio non superiore a trenta giorni fissato con apposito decreto, il giudice stesso, con decreto non impugnabile e non modificabile, omologa l'accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del consulente tecnico dell'ufficio provvedendo sulle spese - Previsione dell'informativa obbligato-



ria all'INPS al fine della partecipazione alle operazioni peritali con un proprio perito - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili della irragionevolezza e della disparità di trattamento di soggetti nelle stesse condizioni (ad es. lavoratori di una stessa fabbrica) in dipendenza della materia disciplinata dalla norma processuale (provvedimenti assistenziali, previdenziali e pensionistici gestiti dall'INPS) - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio per l'introduzione di una giurisdizione condizionata, per l'inesistenza attiva di un difensore tecnico e per la mancata previsione di un *tempus* per la discussione del caso - Violazione del principio della motivazione dei provvedimenti giurisprudenziali - Lesione della garanzia previdenziale.

- Codice di procedura civile, art. 445-*bis*; decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge 2 dicembre 2005, n. 248, art. 10, comma 6-*bis*.
- Costituzione, artt. 24, 38 e 111.

Lavoro e previdenza (controversie in materia *di*) - Accertamento tecnico preventivo del requisito sanitario - Decreto di omologa del giudice - Mancata attribuzione della qualità di titolo esecutivo - Violazione del principio di ragionevolezza e dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 445-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

Lavoro e previdenza (controversie in materia *di*) - Accertamento tecnico preventivo - Termine perentorio per il deposito della dichiarazione di contestazione delle conclusioni del CTU - Decreto di omologa dell'accertamento sul requisito sanitario senza preventivo contraddittorio tra le parti - Termine perentorio per il deposito del ricorso introduttivo della fase contenziosa - Sanzione di inammissibilità per la mancata specificazione dei motivi della contestazione - Lesione del principio di uguaglianza sotto i profili della irragionevolezza e della disparità di trattamento delle parti - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione della garanzia giurisprudenziale.

- Codice di procedura civile, art. 445-*bis*, commi 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

Lavoro e previdenza (controversie in materia *di*) - Prevista inappellabilità della sentenza che definisce il giudizio di cui all'art. 445-*bis* del c.p.c. - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 445-*bis*, comma 7.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di primo grado, iscritta al n. 7202 R.G. degli Affari Civili contenziosi, dell'anno 2012 e vertente tra R. A. (21.6.1941) elettivamente domiciliato in Roma, via degli Ortaggi n. 4, nello studio dell'avv. Beatrice Devanna che lo rappresenta e difende per procura a margine del ricorso, ricorrente e I.N.P.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato, in Roma, via Amba Aradam n. 5, rappresentato e difeso dal funzionario Cristina Scalamandrè per delega del Direttore della Sede Provinciale, resistente.

OGGETTO: invalidità civile.

Svolgimento del processo

Con ricorso ex art. 445-*bis* cod. proc. civ., depositato in data 8.3.2012 l'istante in epigrafe chiedeva al Giudice del lavoro del Tribunale di Roma, l'accertamento del requisito sanitario onde ottenere il pagamento delle provvidenze economiche d'invalidità civile (indennità di accompagnamento), affermando di aver inutilmente esperito il procedimento amministrativo e di essere portatore di una invalidità/inabilità di grado tale da giustificare la concessione della prestazione pensionistica (domanda amministrativa del 27.6.2011).

Instauratosi il contraddittorio, l'INPS resisteva al ricorso, concludendo in ogni caso per il rigetto della domanda.



All'udienza all'uopo fissata il giudice così provvedeva sull'eccepita illegittimità costituzionale dell'articolo 445-bis cod. proc. civ. nonché dell'articolo 10, comma 6-bis, del D.L. legge 30 settembre 2005, n. 203 convertito con modificazioni nella legge 2 dicembre 2005, n. 248 per contrasto con i principi di ragionevolezza in violazione degli articoli 24, 38, 111 Cost.

1° Motivo di illegittimità costituzionale dell'articolo 445-bis cod. proc. civ. nonché dell'articolo 10, comma 6-bis, del D.L. legge 30 settembre 2005, n. 203 convertito con modificazioni nella legge 2 dicembre 2005, n. 248 per contrasto con i principi di ragionevolezza in violazione degli articoli 24, 38, 111 Cost.

La norma che si svolge sotto il titolo: "accertamento tecnico preventivo obbligatorio" prevede che, nelle controverse in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità, disciplinate dalla legge 12 giugno 1984, n. 222, chi intende proporre in giudizio domanda per il riconoscimento dei propri diritti, presenta con ricorso al giudice competente ai sensi dell'articolo 442 cod. proc. civ., presso il tribunale (sede principale) nel cui circondario risiede l'attore, istanza di accertamento tecnico della verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere.

La parte che intende proporre la domanda giudiziale deve, dunque, presentare ricorso contenente "istanza di accertamento tecnico della verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere".

A seguito del deposito del ricorso, il giudice procede a norma dell'articolo 696-bis cod. proc. civ., in quanto compatibile, nonché secondo le previsioni inerenti all'accertamento peritale di cui all'articolo 10, comma 6-bis del D.L. 30 settembre 2005 n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e dall'articolo 195 (1).

La richiesta di espletamento dell'accertamento tecnico interrompe la prescrizione.

Nel verbale di giuramento e di affidamento dell'incarico peritale il giudice deve invitare il consulente ad adeguarsi al disposto del novellato art. 10 comma 6-bis del decreto-legge 203/2005 così come modificato.

Ai sensi del comma 8 dell'art. 38 della legge n. 111/2011 di conversione del D.L. n. 98/2011, il CTU ha l'obbligo di inviare apposita comunicazione, anche telematica, al direttore di sede provinciale dell'INPS, almeno 15 giorni prima dell'inizio delle operazioni peritali, sotto pena di nullità eccepibile e rilevabile anche d'ufficio dal giudice.

L'espletamento dell'accertamento tecnico preventivo costituisce condizione di procedibilità della domanda di cui al primo comma.

L'articolo 445-bis citato dispone che l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto a pena di decadenza o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice, ove rilevi che l'accertamento tecnico preventivo non è stato espletato ovvero che è iniziato ma non si è concluso, assegna alle parti il termine di 15 giorni per la presentazione dell'istanza di accertamento tecnico ovvero di completamento dello stesso.

A seguito dell'espletamento dell'accertamento tecnico preventivo, in caso di mancata contestazione delle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio (entro il termine perentorio non superiore a trenta giorni fissato con apposito decreto), il giudice, con decreto non impugnabile e non modificabile, omologa l'accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del consulente tecnico dell'ufficio provvedendo sulle spese.

A seguito della notifica agli enti competenti, questi provvedono, subordinatamente alla verifica di tutti gli ulteriori requisiti previsti dalla normativa vigente, al pagamento delle relative prestazioni, entro 120 giorni.

Nei casi di mancato accordo la parte che abbia dichiarato di contestare le conclusioni del consulente tecnico d'ufficio deve depositare, presso il giudice di cui al comma primo, entro il termine perentorio di 30 giorni dalla formulazione della dichiarazione di dissenso, il ricorso introduttivo del giudizio, specificando a pena di inammissibilità, i motivi della contestazione.

In base a quanto disposto dall'articolo 152 disp. att. cod. proc. civ, la parte ricorrente, sempre a pena di inammissibilità di ricorso, deve formulare apposita dichiarazione del valore della prestazione dedotta in giudizio, quantificandone l'importo nelle conclusioni dell'atto introduttivo.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 38, la norma entra in vigore il giorno 1° gennaio 2012.

(1) Il comma 6-bis dell'art. 10 del D.L. 30.9.2005 n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2.12.2005, n. 248, come modificato dal comma 7 dell'art. 38 D.L. n. 98/2011, poi convertito in legge collocato al comma 8, dispone che "Nei procedimenti giurisdizionali civili relativi a prestazioni sanitarie previdenziali ed assistenziali, nel caso in cui il giudice nomini un consulente tecnico d'ufficio, alle indagini assiste un medico legale dell'ente, su richiesta del consulente nominato dal giudice il quale provvede ad inviare, entro 15 giorni antecedenti l'inizio delle operazioni peritali, anche in via telematica, apposita comunicazione al direttore della sede provinciale dell'Inps competente o a suo delegato. Alla relazione peritale è allegato, a pena di nullità, il riscontro di ricevuta della predetta comunicazione. L'eccezione di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice. Il medico legale dell'ente è autorizzato a partecipare alle operazioni peritali in deroga al comma primo dell'art. 201 del codice di procedura civile. Al predetto componente competono le facoltà indicate nel secondo comma dell'art. 194 del codice di procedura civile. Nell'ipotesi di sentenze di condanna relative ai ricorsi depositati a far data dal 1° aprile 2007 a carico del Ministero dell'Economia e delle Finanze o del medesimo in solido con l'INPS, all'onere delle spese legali, di consulenza tecnica o del beneficio assistenziale provvede comunque l'INPS".



La norma non lascia equivoci per dire che qui siamo in presenza di una nuova forma di “giurisdizione condizionata”, espressione che descrive le ipotesi nelle quali l’accesso alla tutela giurisdizionale viene dalla legge subordinato al previo adempimento di oneri (in senso lato) procedurali a carico delle parti.

Sulla base di un consolidato principio della giurisprudenza costituzionale, la previsione di una “giurisdizione condizionata” contrasta con la Costituzione solo quando non sia giustificata da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia e non sia ispirata da criteri di ragionevolezza.

Secondo Corte cost. 25 luglio 2008, n. 296, il principio generale è quello dell’accesso immediato alla giurisdizione ordinaria, che può essere ragionevolmente derogato da norme ordinarie, di stretta interpretazione (sentenza n. 403 del 2007) solo in presenza di “interessi generali” o di pericoli di abusi (sentenze n. 403 del 2007 e n. 82 del 1992) o di interessi sociali (sentenza n. 251 del 2003) o da superiori finalità di giustizia (sentenza n. 406 del 1993); circostanze che sono state ravvisate nel caso di controversie nascenti da rapporti di lavoro (sentenza n. 82 del 1992) o di assicurazioni obbligatorie (sentenza n. 251 del 2003).

Nella specie si tratta, peraltro, di una forma “atipica” di giurisdizione condizionata, in quanto l’accertamento tecnico preventivo è qui diretto ad acquisire elementi di prova direttamente rilevanti nel successivo, eventuale giudizio “di merito” e, in questo senso, può essere considerato una vera e propria “anticipazione” del tempo di espletamento della consulenza tecnica d’ufficio, che, dei giudizi in esame, costituisce accertamento istruttorio ineludibile.

In questo senso non può non essere segnalato il profilo di forte differenziazione rispetto alla condizione di procedibilità costituita dall’esperienza del procedimento di mediazione obbligatoria ex d.lgs. n. 28 del 2010, il quale ha funzione del tutto diversa e, soprattutto, non è diretto, per definizione, ad acquisire elementi di prova rilevanti nel successivo (ed eventuale) giudizio contenzioso davanti al giudice.

Ad una prima lettura d’insieme della normativa, pare che questa limiti, fino ad impedirlo, il diritto costituzionale di azione e di difesa, contemplato dall’articolo 24 Cost., né mostra la ragionevole diversità di trattamento tra soggetti uguali (ad es. lavoratori di una stessa fabbrica), soltanto per via della materia disciplinata dalla norma processuale (provvedimenti assistenziali, previdenziali, pensionistici gestiti dall’Inps).

Invero, la norma riduce l’organo giurisdizionale a mero organismo sussidiario che svolge soltanto un ruolo al più direttivo ovvero esecutivo degli interventi normativamente previsti (in pratica: nomina il CTU e fissa l’inizio delle operazioni peritali ex 3° comma dell’art. 626 cod. proc. civ., richiamato dal 1° comma dell’articolo 696-bis cod. proc. civ.; “ove rilevi che l’accertamento tecnico preventivo non è stato espletato... assegna alle parti il termine...”; “... fissa un termine perentorio non superiore a 30 giorni...”; “...in assenza di contestazione, ... omologa l’accertamento del requisito sanitario...”); tutti atti disciplinatori dell’*iter*, ma non decisionali.

Non muta la sostanza delle cose la disposizione di cui al 5° comma della norma, per la quale “in assenza di contestazione, se non procede ai sensi dell’articolo 196, con decreto...”, giacché non si vede perché mai, nessuna delle parti contestando la raccolta consulenza, il giudice dovrebbe rinnovare le indagini peritali, fino a, magari per pretese gravi ragioni da nessuno segnalate, sostituire il consulente.

In buona sostanza, ancorché svolgentesi sotto la direzione di un giudice, il procedimento relativo all’accertamento tecnico preventivo ha natura e carattere di attività svolta da organo non giurisdizionale. Si noti che il giudice non partecipa alla consulenza, né entra in alcun modo nel merito, tanto che, quando omologa l’accertamento del requisito sanitario, lo deve fare “secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del consulente tecnico dell’ufficio”. Il che confligge con l’articolo 111, 6° comma, Cost. che esige la motivazione di tutti provvedimenti giurisdizionali.

Si pensi, al non infrequente caso in cui al giudice si chiedeva nella discussione orale e/o scritta del “vecchio” rito, di pronunciarsi circa l’antioriorità della condizione sanitaria rispetto al tempo stabilito dal CTU — cioè un’attività di decisione avvalendosi della documentazione in atti, magari malamente gestita dal CTU — caso non più possibile a verificarsi perché il giudice non può pronunciare un decreto diverso da quello adesivo alle risultanze del CTU medesimo.

L’inoppugnabilità e la immodificabilità del decreto di omologa, completano il quadro, perché relegano al rango di spettatore il difensore della parte ricorrente, al quale non è riservato un tempo e un luogo, in cui far sentire la propria voce (il procedimento si svolge senza neppure un’udienza dopo aver raccolto la consulenza).

Né si può dimenticare che il comma 6-bis dell’art. 10 del D.L. 30 settembre 2005, n. 203 (v. *supra* in nota 1) produce un notevole scompensamento del principio del contraddittorio, attribuendo al consulente di parte INPS una sorta di libera mobilità e di intervento senza regole, delle quali invece non gode l’eventuale — ma assai raro come ben sanno i giudici del lavoro — consulente di parte del lavoratore. Ci si intende riferire al fatto che la norma in questione ha introdotto un onere del CTU relativo all’informativa obbligatoria al direttore dell’INPS circa l’inizio delle operazioni peritali; e ciò al fine di consentire al medico di parte INPS, di “partecipare alle operazioni peritali in deroga al comma 1 dell’art. 201 del codice di procedura civile”. Un privilegio a favore del consulente della parte processuale INPS, peraltro



più forte, mentre il consulente della parte ricorrente, quella più debole, deve ancora essere nominato con dichiarazione ricevuta dal cancelliere, come prescrive l'art. 201 testé richiamato.

Orbene, pare che siffatto costruito processuale urti irrimediabilmente il principio di ragionevolezza perché, quali che siano le scelte del legislatore, la causa legis voluta tutelare, appare scriteriato, ovvero privo di razionalità, il fatto di obbligare la parte ricorrente a dotarsi di un accertamento tecnico che, come concepito e costruito, non è il frutto di un sereno e “terzo” esame delle condizioni sanitarie del soggetto, ma il frutto delle inevitabili pressioni che la presenza, libera da vincoli anche formali, del medico INPS può indurre e di fatto induce. A questo riguardo, giova rammentare che, in sedi INPS non grandi, tutta l'attività di accertamento sanitario, viene svolta da due, tre medici organici all'ente, che — poi — presenziano alla CTU quali consulenti di parte, frequentemente trovandosi a rivedere lo stesso soggetto, al quale nella fase amministrativa hanno negato l'esistenza del requisito sanitario.

E davvero non si comprende perché mai, in base a quale logica, si sia il legislatore determinato, per un verso, a privilegiare la presenza della parte INPS nell'ATP, agevolandone la partecipazione; per altro verso, a limitare il ruolo del giudice ad interventi prestabiliti e scevri di contenuto decisorio; per altro verso ancora, ad eliminare ogni presenza attiva del difensore, per il che, sovente, nell'ATP il ricorrente è privo di una qualche assistenza.

È assai difficile pensare che questo procedimento abbia dietro di sé una ragione giustificatrice coerente con l'*iter* disegnato, in quanto, nella realtà, introduce una modifica processuale eccentrica e peggiorativa rispetto a quella previgente, mentre le norme di diritto sostanziale (assistenziale e previdenziale), sono sempre uguali ed immutate nel tempo.

D'altra parte, non v'è chi non veda come venga stravolta l'intera disciplina di cui al Titolo IV, Capo II, del codice di procedura civile (relativa alle controversie in materia di assistenza e previdenza obbligatorie), al tempo concepita per agevolare il ricorso al giudice in modo pieno sin dalle sue prime fasi, proprio in considerazione della delicatezza della materia oggetto del giudizio, dove si parla di mali e malanni degli esseri umani.

Parallelamente, la normativa in questione si mostra in conflitto con l'articolo 24 Cost. in quanto il procedimento di accertamento tecnico preventivo pone condizioni di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione e di difesa. Così è per l'appena vista inesistenza attiva di un difensore tecnico, ma così è anche per la mancata previsione di un tempus per la discussione del caso, mentre l'unica verosimile presenza del difensore, nel 6° comma dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ., è relativa al ricorso introduttivo del giudizio (ad accertamento tecnico preventivo oramai tutto effettuato sotto l'onnipresenza del medico INPS), cui viene, peraltro, riservata la forza caudina della inammissibilità per mancata specificazione dei motivi della contestazione.

2° Motivo di incostituzionalità dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ., comma 5°: decreto di omologa dell'accertamento del requisito sanitario. Mancata attribuzione della qualità di titolo esecutivo al decreto di omologa. Illegittimità costituzionale dell'intero articolo per violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 e 111 Cost.

La norma prevede che il decreto di omologa sia “notificato agli enti competenti”, i quali, previa verifica di “tutti gli ulteriori requisiti della normativa vigente”, provvedono entro 120 giorni “al pagamento delle relative prestazioni”.

La mancata espressa attribuzione della qualità di titolo esecutivo – necessaria ex articolo 474 cod. proc. civ. per i titoli giudiziali diversi dalla sentenza – pone il problema se il decreto costituisca titolo idoneo, in caso di mancato spontaneo pagamento entro il termine indicato, a consentire l'accesso all'azione esecutiva.

La questione è tale da travolgere l'intero articolo.

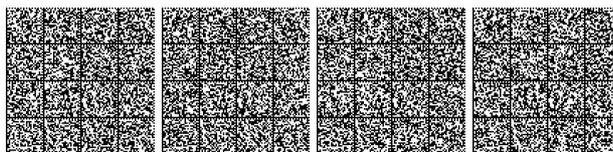
Invero, così com'è formulata la norma, è del tutto logico ritenere che il procedimento in esame, nonostante l'“accordo” implicito nel mancato deposito delle dichiarazioni di dissenso, non sia idoneo a sfociare in un titolo esecutivo (con conseguente necessità di dare impulso ad un'ulteriore autonoma azione, anche monitoria); l'intera “architettura” del nuovo procedimento mostra una irragionevolezza di fondo, tale da mettere in dubbio la costituzionalità dell'intera normativa.

Imporre il previo svolgimento della consulenza tecnica, con l'introduzione di un termine perentorio per la dichiarazione di dissenso, decorso il quale il giudice omologa “l'accertamento delle requisito sanitario”, significa che il procedimento si conclude con una sorta di provvedimento meramente “dichiarativo” della sussistenza del requisito sanitario, limitato all'an debeat.

Così stando le cose, è lecito dubitare che l'intervento normativo abbia finalità deflattiva, in quanto si risolve in un rilevante appesantimento delle condizioni di accesso a tutela giurisdizionale.

A questo riguardo, torna utile il richiamo all'articolo 38 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (quello che ha introdotto l'articolo 445-*bis* cod. proc. civ.), il quale nell'indicare gli scopi della legge, del tutto pianamente ammette che, tra i fini perseguiti dalla legge, vi è anche quello di “deflazionare il contenzioso in materia previdenziale”.

Si conferma così che il legislatore ha voluto creare condizioni di accesso alla tutela giurisdizionale, notevolmente più difficili rispetto al passato, allorché dalla fase amministrativa si passava direttamente a quella giudiziale, diretta



da magistrato “pleno iure”, che disponeva anche degli ulteriori mezzi di penetrazione della materia del contendere e di formazione del convincimento (ad es. interrogatorio libero, prova testimoniale, acquisizione di documentazione presso terzi, etc.).

Ora, atteso che di norma il ricorso giurisdizionale non può non comprendere anche la fase di formazione di un titolo di condanna idoneo a consentire l’accesso all’azione esecutiva, nel nostro caso il “percorso” imposto dalla legge, per la tutela dei diritti soggettivi in gioco, prevede solo la possibilità di ottenere un provvedimento meramente dichiarativo.

Un’interpretazione siffatta trova giustificazione nel tenore testuale della formula “... omologa l’accertamento del requisito sanitario...”. Al di là dell’utilizzo improprio del termine “omologazione” — di norma utilizzato per consentire all’atto (ad esempio, accordo di conciliazione o lodo arbitrale), previo controllo giudiziario, di acquisire la qualità di titolo esecutivo — la formula esprime la volontà del legislatore di rendere stabile ed efficace il solo accertamento dell’an, lasciando agli “enti competenti” il compito di accertare la sussistenza degli ulteriori presupposti necessari per il riconoscimento del trattamento, nonché di quantificare gli importi dovuti e di provvedere “spontaneamente” al relativo pagamento.

Balza, quindi, evidente il dubbio di costituzionalità dell’intero articolo 445-*bis* cod. proc. civ. per via, ancora, della non ragionevolezza di una ipotesi di giurisdizione condizionata, la quale, pur dando luogo ad un sostanziale “accordo”, non consente la formazione immediata di un titolo esecutivo e comunque di una statuizione di condanna, costringendo, in ipotesi, l’invalido a rivolgersi nuovamente al giudice (con buona pace, peraltro, del fine deflattivo).

Per altro verso, la possibilità di attribuire al provvedimento la qualità di titolo esecutivo appare non priva di ostacoli, anche richiamando quella giurisprudenza sul carattere “implicito” della esecutorietà.

Ad esempio, Cass. 26 maggio 2005, n. 11196, ha ritenuto che, nella sentenza di accoglimento della domanda di cessazione di un rapporto agrario, deve ritenersi implicito l’ordine di rilascio dell’immobile locato con la conseguenza che il concedente può agire in via esecutiva contro l’ex conduttore per ottenere il rilascio del fondo sulla base della sentenza che accerti la cessazione.

Nella specie, sarebbe stato quanto meno necessario che il provvedimento di “omologa” contenesse gli elementi indispensabili per l’individuazione del trattamento dovuto e per la quantificazione degli importi, elementi che sappiamo essere sempre mancanti nella relazione del CTU, ove l’indagine peritale è gioco forza limitata all’accertamento del solo requisito sanitario. Né appare possibile richiamare l’orientamento giurisprudenziale che attribuisce alla sentenza di condanna, che non contenga la determinazione della somma dovuta, la qualità di titolo esecutivo “a condizione che dal complesso di informazioni rinvenibili nel dispositivo e nella motivazione, anche mediante l’integrazione con elementi certi perché acquisiti agli atti riguardanti dati ufficiali, possa procedersi alla quantificazione con un’operazione meramente matematica” (Così Cass. 17 aprile 2009, n. 9245).

Il provvedimento all’esame difetta di qualsiasi statuizione condannatoria e ciò porta ad escludere la possibilità di “costruire” un capo di condanna, nonché di utilizzare dati non contenuti nel provvedimento stesso.

3° Motivo di illegittimità costituzionale dell’articolo 445-*bis* cod. proc. civ. per gli ostacoli frapposti all’accesso al diritto di azione e di difesa di cui all’art. 24 Cost. con violazione altresì del principio di ragionevolezza, del principio di parità di trattamento di cui all’articolo 3 Cost. e dell’articolo 38 Cost. in relazione: *a)* al termine perentorio per il deposito della dichiarazione di contestazione delle conclusioni del CTU (comma 4°); *b)* al decreto di “omologa” dell’accertamento sul requisito sanitario che non ammette alcun preventivo contraddittorio tra le parti (comma 5°); *c)* al termine perentorio per il deposito del ricorso introduttivo della fase contenziosa (comma 6°); *d)* alla sanzione di inammissibilità sulla mancata specificazione dei motivi della contestazione (comma 6°).

Le norme summenzionate mostrano il reiterato ostacolo frapposto dal legislatore al diritto sancito dall’articolo 24 Cost. di accesso all’azione giudiziale per la tutela dei propri diritti di natura previdenziale.

Di volta in volta tale ostacolo — che coinvolge, peraltro, anche il principio di ragionevolezza, nonché l’articolo 38 Cost. perché si riverbera sull’ivi affermato diritto all’assistenza sociale — è manifestato: dal termine perentorio di cui al 4° comma, al quale consegue ineluttabilmente una decadenza dal diritto di azione; dal decreto di omologa che, pronunciato fuori udienza, non prevede la possibilità di un qualche contraddittorio preventivo; dal termine ancora perentorio per il deposito del ricorso introduttivo; dall’inammissibilità del ricorso di merito in assenza della specificazione dei motivi di contestazione.

Procedendo più analiticamente, possiamo osservare:

A) al 4° comma, l’art. 445-*bis* cod. proc. civ. stabilisce che una volta concluse le operazioni peritali, con il deposito in Cancelleria della relativa relazione, il Giudice è chiamato a pronunciare un decreto di fissazione di “un termine



perentorio non superiore a trenta giorni” entro il quale le parti “devono dichiarare” con atto scritto depositato in cancelleria, se intendono contestare le conclusioni del CTU.

La norma si limita, dunque, a prevedere il termine massimo, ma non prevede un termine minimo.

Questa mancanza comporta che la norma attribuisce al Giudice il potere di determinare la misura del termine, che, in teoria, potrebbe anche essere di natura assai ridotta, con conseguente possibile lesione delle garanzie difensive minime.

Si potrebbe obiettare che il nuovo testo dell'art. 195 cod. proc. civ., come modificato dalla legge n. 69 del 2009, prevede che il CTU deve trasmettere alle parti la relazione e attendere prima del deposito, le eventuali loro osservazioni e che la dichiarazione di contestazione non ha bisogno di grandi spazi perché può anche non contenere le ragioni del dissenso. Ma l'obiezione non sarebbe conducente perché la mancata previsione di un termine minimo espone in maniera irragionevole il difensore ai rischi connessi al mancato rispetto del termine (vera è propria decadenza della possibilità di contestare le conclusioni della CTU) anche tenuto conto del fatto che la decisione di accettare o non accettare le conclusioni del CTU deve essere assunta dalla parte personalmente, onde il difensore ha necessità di un “tempus reflectendi” non solo proprio, ma anche necessario per conferire con il cliente e consentirgli a sua volta di riflettere, e magari, consultare un suo fiduciario medico dal quale raccogliere un parere; tempo di riflessione che non può essere rimesso alla decisione, caso per caso, del singolo Giudice;

B) al 5° comma dell'art. 445-bis cod. proc. civ., è previsto che il decreto di omologa dell'accertamento sul requisito sanitario può essere pronunciato sul presupposto della “assenza di contestazione” ed ha la forma del decreto emesso “fuori udienza”. La fissazione di apposita udienza è espressamente esclusa dalla norma la quale non ammette, del tutto irragionevolmente, la possibilità di contraddittorio tra le parti prima della pronuncia del decreto. Si pensi che, pur non contestandosi la conclusione della consulenza favorevole al ricorrente, ben potrebbe ragionatamente e documentatamente contestarsi — come sovente avviene — la decorrenza della prestazione come differita dal CTU a tempo posteriore alla domanda amministrativa.

Anche questa previsione normativa solleva dubbi di costituzionalità, in quanto non consente l'esercizio delle garanzie difensive nella fase che precede la pronuncia di un decreto, dalla stessa norma qualificato come “non impugnabile” e “non revocabile”; la mancata previsione di una previa audizione delle parti, impedisce palesemente alle stesse di sottoporre al Giudice difese che potrebbero incidere sulla decisione;

C) al 6° comma, l'art. 445-bis cod. proc. civ. prevede l'obbligo, in capo alla parte che ha depositato la dichiarazione di contestazione, di depositare il ricorso introduttivo della fase contenziosa entro il termine perentorio di 30 giorni, che decorre dalla data di deposito in cancelleria della dichiarazione di dissenso. A pena di inammissibilità il ricorso deve contenere i motivi della contestazione.

I dubbi di costituzionalità — sempre con riferimento all'articolo 24 Cost. ma anche al deficit di ragionevolezza — appaiono legati al fatto che, pur in presenza di un mancato “accordo”, viene imposto alla parte di dare inizio al giudizio entro un termine espressamente dichiarato perentorio.

Ciascuno di noi avverte che la perentorietà del termine coartica o forza il comportamento della parte, limitando la possibilità, ad esempio, di ricerche di acquisizione di documentazione probatoria; pare che il legislatore sia stato colto dal desiderio, davvero non propriamente commendevole, di liberarsi pur che sia del ricorso previdenziale al Giudice.

Va, comunque, notato che un termine siffatto non si rinviene in nessun altro procedimento di istruzione preventiva e, in generale, in caso di rigetto della domanda cautelare proposta “ante causam” (viene alla mente anche sempre l'art. 3 Cost., ma sotto il profilo del principio di eguaglianza).

Il mancato rispetto del termine, pur nel silenzio della norma, dovrebbe comportare una decadenza a carico delle parti, il cui contenuto appare quantomeno oscuro.

È, tuttavia, un segno, anche questo, del sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione che il legislatore dell'art. 445-bis cod. proc. civ. ha, con più accenti e ripetutamente, mostrato di volere;

D) da ultimo, ma non ultimo, va evidenziato che la norma in questione, nel suo 6° comma, prevede la sanzione di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio, quando non siano specificati i motivi della contestazione.

Appare di tutta evidenza l'ulteriore limitazione al diritto di azione, specie se si considera che la sanzione di inammissibilità è correlata alla specificazione dei motivi di contestazione, senza, tuttavia, che la norma indichi quando ricorra l'ipotesi dell'assenza dei suddetti motivi, si da determinare dei criteri obiettivi di valutazione che guidino il giudizio sulla inammissibilità medesima.

In vero, si introduce, ancora una volta, un'ipotesi, davvero unica, di ricorso al Giudice del primo grado di giudizio condizionata.



Ciò viola, quindi, non solo l'art. 24 Cost., ma anche e nuovamente, l'art. 3 Cost., della disparità di trattamento, in *peius*, introdotto dall'art. 445-*bis* cod. proc. civ., tra il cittadino che agisce per la tutela di un proprio diritto in sede ordinaria e chi deve agire per la tutela di un diritto previdenziale assistenziale.

Non solo, ma rende impari il trattamento, nello stesso ambito processuale previdenziale, tra chi, ex art. 445-*bis* cod. proc. civ., deve preventivamente dotarsi dell'accertamento tecnico e chi, invece, non è soggetto a limitazioni ed oneri preventivi, perché richiede al Giudice una prestazione soltanto economica e/o, comunque, diversa da quelle ricadenti nella norma denunciata (ad es. riliquidazione pensione per ulteriore contribuzione versata; pensione di reversibilità del figlio inabile a carico del *de cuius*; etc.).

4° Motivo di illegittimità costituzionale dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ. 7° comma introdotto dall'art. 27 della legge 12 novembre 2011 n. 183 per contrasto con l'art. 3, 24 e 111 della Costituzione.

La previsione di inappellabilità della sentenza che definisce il giudizio di cui all'articolo 445-*bis* del codice di procedura civile, inizialmente introdotta dall'articolo 38 del D.L. 98/2011 e successivamente soppressa dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011, è stata ripristinata nella formulazione dell'articolo 27 lettera *f*) della legge 12.11.2011, n. 183 il quale dispone che "all'articolo 445-*bis* è aggiunto, in fine, il seguente comma: "la sentenza che definisce il giudizio previsto dal comma precedente è inappellabile".

Il punto 2 del medesimo articolo prosegue statuendo che la suddetta disposizione si applica decorsi 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge (30 gg. dal 1/1/2012).

Dal punto di vista testuale, l'articolo 445-*bis*, comma 7, cod. proc. civ. non può che essere interpretato nel senso di comprendere nell'ambito introdotto ai sensi del sesto comma dell'articolo 445-*bis* ovvero del procedimento di merito scaturito dal mancato accordo ed in esito alle contestazioni delle parti rispetto alle conclusioni rese dal consulente tecnico d'ufficio nella preventiva fase di accertamento del requisito sanitario.

Non sono invece escluse dall'appellabilità le decisioni pronunciate nel giudizio per il riconoscimento di una prestazione di invalidità nei casi in cui non sia in discussione la sussistenza del requisito sanitario. In altri termini, l'interpretazione logico-sistematica della norma induce a ritenere che il legislatore, allo scopo di "deflazionare il contenzioso in materia previdenziale" e di "contenere la durata dei processi in materia previdenziale, nei termini di durata ragionevole dei processi" abbia assunto come parametro per definire l'area delle sentenze inappellabili solo il caso in cui sia controverso l'accertamento della sussistenza del requisito sanitario, lasciando al di fuori i procedimenti nei quali il mancato riconoscimento del diritto assistenziale o previdenziale sia legato invece al requisito amministrativo o contributivo o di altra natura.

La limitazione all'appello come innanzi delineata confligge con il principio di ragionevolezza desunto dall'art. 3 della Costituzione, non tanto e non solo perché distingue tra cittadini che si rivolgono al Giudice previdenziale dai cittadini che si rivolgono al Giudice civile in genere, ma anche perché pone una diversità di trattamento in relazione a fattispecie ugualmente tese a conseguire prestazioni previdenziali e/o assistenziali di invalidità, non adeguatamente giustificata dalle caratteristiche e finalità del giudizio e dalle proclamate esigenze di celerità. Due soggetti, entrambi affetti da patologie ugualmente invalidanti, si porrebbero in condizioni disomogenee a seconda se sia in contestazione il requisito sanitario utile per l'accesso al beneficio o al contrario quello amministrativo e/o contributivo e ciò in quanto solamente nel secondo caso resterebbe salvo il doppio grado di merito.

La limitazione ad un unico grado di giudizio dell'accertamento della sussistenza del requisito sanitario, riduce di fatto per l'invalido la possibilità di contestare il merito del rapporto potendo egli dolersi per esclusivi motivi di legittimità dell'unica pronuncia che potrà conseguire sul punto.

La *ratio* dell'intervento legislativo data dall'accelerazione del procedimento rivendicata mediante la negazione del rimedio dell'appello rischia di non verificarsi nella realtà e ciò in quanto la parte ricorrente sarà obbligata a ricorrere nuovamente al Giudice al fine di ottenere la condanna al pagamento della prestazione nel caso di mancato spontaneo adempimento da parte dell'Istituto previdenziale, pur nella presenza di tutti i requisiti costitutivi del diritto, attesa la natura dichiarativa della statuizione resa ai sensi dell'art. 445-*bis*, 6° comma, limitata all'accertamento della sussistenza del presupposto sanitario.

Del pari, nel caso di verifica dell'inesistenza di uno dei requisiti richiesti dalle norme per il conseguimento delle prestazioni, diverso da quello sanitario, si avvierà un nuovo giudizio avverso il provvedimento di diniego motivato dall'accertamento dei requisiti ritenuti carenti.

Infine, nel caso in cui il giudizio per il riconoscimento di una prestazione di invalidità sia introdotto al di fuori del procedimento ex art. 445-*bis* cod. proc. civ., rimarrebbe comunque esperibile il doppio grado di giurisdizione.

L'intento di deflazionare il contenzioso e di abbreviare la durata del processo sembra quindi improbabile da realizzare e rischia di produrre una differenziata considerazione processuale del soggetto invalido, a seconda del diverso



presupposto costitutivo del diritto in contestazione. In sostanza, la sentenza resa all'esito del giudizio di cui all'art 445-bis, 6° comma, cod. proc. civ. e la celerità del procedimento da cui la stessa ha origine, non rende la posizione dell'invalide più garantita proprio nel momento in cui questi avrebbe bisogno di una tutela cognitiva piena avente ad oggetto il proprio diritto. Tenuto conto difatti che per le controversie assistenziali e/o previdenziali in cui siano in contestazione requisiti diversi da quello sanitario, nonché per le controversie concernenti il riconoscimento di pensioni di reversibilità ai figli invalidi, all'indennità di accompagnamento di cui alla legge n. 222/ 1984 e alla pensione di vecchiaia anticipata per motivi di invalidità, il soggetto può esercitare un'ordinaria azione di cognizione, strutturata nei due gradi di merito ed in quello successivo di legittimità, non pare ragionevole il diverso trattamento riservato solamente all'invalide che richieda l'accertamento del requisito sanitario per il godimento delle prestazioni, trattandosi di fattispecie sostanzialmente identiche e comunque di pronunce finalizzate all'accertamento del proprio diritto ed all'esistenza del rapporto.

L'irrazionalità della preclusione data dall'inappellabilità della sentenza è resa ancor più manifesta dal rilievo costituzionale dei diritti previdenziali ed assistenziali i quali, traendo origine da norme di legge, si configurano come diritti soggettivi perfetti ed indisponibili essendo volti a tutelare interessi primari dei cittadini e contemporaneamente a realizzare interessi pubblici sovraordinati, connessi all'esigenza collettiva di evitare l'indigenza di soggetti non in grado di procurarsi i mezzi adeguati di sussistenza a causa di una limitazione o della perdita della capacità di lavoro proficuo. L'indisponibilità del diritto rende pertanto illegittimo qualsivoglia atto dispositivo od abdicativo alla piena realizzabilità e tutelabilità dello stesso.

L'illegittimità costituzionale della normativa posta dall'art. 445-bis 7° comma cod. proc. civ. è rilevabile altresì in relazione all'art. 111 della Costituzione, nonché all'art. 24 Cost. per accesso all'azione giudiziale incidendo sull'esplicazione del diritto di difesa. La preclusione all'appello e la previsione di un unico grado di merito non trova difatti nel procedimento innanzi evidenziato un fondamento ragionevolmente commisurato all'entità della limitazione apportata al diritto di difesa ed ai principi del giusto processo.

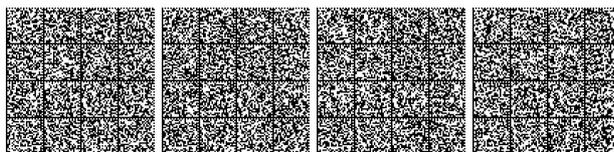
Il criterio in base al quale per alcune prestazioni previdenziali e ora assistenziali - quali la reversibilità figlio inabile, indennità di accompagnamento di cui alla legge 222/1984, pensione di vecchiaia anticipata per invalidità pari all'80%, oltre all'invalidità civile, pensione di inabilità ed assegno ordinario di invalidità disciplinati dalla legge 222/1984, per i quali ultimi non è controverso il requisito sanitario - è riconosciuta la facoltà di appello e per altre è invece negato, dipende da una circostanza esterna alla natura ed al carattere del diritto in esame, che ne condiziona fortemente l'esercizio, e determina un irragionevole sacrificio del soggetto invalide a proporre appello. La previsione di inappellabilità della sentenza comporta inoltre quale primaria conseguenza la sua impugnazione per cassazione ai sensi dell'art. 111 comma 7 della Costituzione. E ciò con buona pace dei dichiarati e conclamati carichi di lavoro della Corte di cassazione che, in conseguenza di tale disposizione, rischiano di aggravarsi ulteriormente. Il rimedio non compensa comunque in alcun modo la privazione non soltanto perché posto a favore di entrambe le parti, ma anche soprattutto in ragione della circostanza che, attesa la natura eminentemente tecnica dell'oggetto del giudizio e la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione, si esula dal riesame di merito, consentito dal gravame. La norma censurata priva in sostanza il ricorrente della possibilità di far valere doglianze di merito contro la sentenza di accertamento del requisito sanitario per l'accesso al diritto previdenziale o assistenziale e detta preclusione al diritto di difesa, di cui il potere di appello l'espressione, non si presenta costituzionalmente compatibile per il suo valore preminente con le enunciate finalità dei fatti del rito, comprimendo il diritto del soggetto invalide ad una piena ed effettiva tutela. L'esclusione della appellabilità non deriva infatti da esigenze intrinseche alla procedura ed alla materia delle controversie previdenziali ed assistenziali in sé in quanto non colpisce tutte le decisioni emesse nell'ambito di tali giudizi, e tale circostanza determina una effettiva discriminazione alla stregua del presupposto in contestazione oggetto di accertamento giurisdizionale.

In conclusione, ed alla luce delle illustrate considerazioni, si ritiene di dover valutare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma indicata in dispositivo in relazione ai profili sopra esposti.

Il giudizio in corso deve quindi essere sospeso e gli atti rimessi alla Corte Costituzionale.

P.Q.M.

Visto l'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953 n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale: 1) dell'art. 445-bis cod. proc. civ. in toto, nonché dell'art. 10, comma 6-bis, del D.L. 30 settembre 2005, n. 248, convertito con modificazioni nella Legge 2 dicembre 2005, n. 48, per contrasto con i principi di ragionevolezza ed in violazione degli artt. 24, 38 e 111 Cost.; 2) dell'art. 445-bis cod. proc. civ. in toto per violazione del principio di ragionevolezza, atteso che il decreto di omologa dell'accertamento del requisito



sanitario previsto dal 5° comma di detto articolo, non attribuisce al decreto medesimo la qualità di titolo esecutivo; 3) dell'art. 445-bis cod. proc. civ. per violazione del diritto di azione e di difesa di cui all'art. 24 Cost., del principio di ragionevolezza e dell'art. 38 Cost., in relazione: al termine perentorio di cui al comma 4 dell'art. 445-bis medesimo; al decreto di omologa di cui al 5° comma dell'art. medesimo; al termine perentorio di cui al 6° comma; infine alla sanzione di inammissibilità contemplata al 6° comma della ripetuta norma; 4) dell'art. 445-bis, 7° comma, cod. proc. civ., introdotto dall'art. 27 della legge 12 novembre 2011, n. 183, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 Cost.;

Sospende il presente giudizio;

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dispone la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte Costituzionale unitamente alla prova delle comunicazioni prescritte.

Roma, 18 gennaio 2013

Il Giudice del lavoro: MORMILE

13C00303

N. 205

Ordinanza del 13 giugno 2013 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Spagnoli Angelo contro Comune dell'Aquila

Usi civici - Commissario regionale per gli usi civici - Potere di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere - Violazione del principio di terzietà e di imparzialità del giudice.

- Legge 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29.
- Costituzione, artt. 24 e 111.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 15982-2007 proposto da Spagnoli Angelo, C.F. SPGNGL30T24A345H, presso la Corte di Cassazione, rappresentato e difeso dall'avv. Ludovici Rodolfo, ricorrente;

Contro comune di L'Aquila in persona del sindaco p.t. P.I. 800022700660, elettivamente domiciliato in Roma, Via G. D'Arezzo, 18, presso lo studio dell'avv. Petillo Alfredo, rappresentato e difeso dall'avv. Giuliani Paola, controricorrente;

Avverso la sentenza n. 4/2007 della Corte d'Appello di Roma, depositata il 28 marzo 2007;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16 aprile 2013 dal Consigliere dott. Gaetano Antonio Bursese;

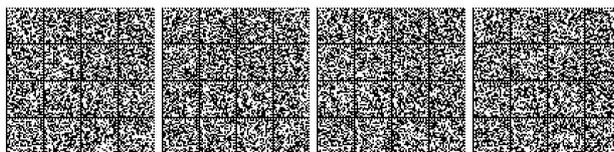
Udito il p.m. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Lucio Capasso che ha concluso per l'improcedibilità, in subordine, il rigetto del ricorso.

Letti gli atti;

Ritenuto in fatto

1. — Angelo Spagnoli con atto notificato in data 25 maggio 2007 ha proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza n. 4/2007 emessa dalla Corte d'Appello di Roma — sezione Usi Civici — depositata in data 28 marzo 2007 e comunicata in data 19 aprile 2007, con la quale era stato respinto il reclamo da lui formulato avverso la sentenza del Commissariato regionale per gli Usi Civici dell'Abruzzo n. 26, del 18-26 ottobre 2005.

Occorre premettere che la presente vicenda ha avuto inizio nel 1993 quando quel Commissario per gli Usi Civici, a seguito di un esposto nel quale si denunciava un'occupazione abusiva del suolo gravato da uso civico (terre demaniali), iniziava d'ufficio la causa *de qua*, evocando in giudizio il Comune dell'Aquila ed esso Angelo Spagnoli, che aveva



occupato e recintato alcuni fondi, sottraendoli al pubblico transito, fondi che si ritenevano di natura demaniale civica. Il Commissario, con la sentenza reclamata, dichiarava la natura demaniale civica dei terreni in contestazione riscontrata sulla base della documentazione acquisita e delle indagini storiche condotte.

La corte capitolina — sez. usi civici — rigettava il reclamo avverso la sentenza commissariale, disattendendo in primo luogo l'eccezione relativa all'illegittimità dell'intero processo di primo grado in quanto iniziato d'ufficio dallo stesso Commissario decidente, in violazione del principio della terzietà del giudice, da ultimo ribadito dal testo novellato dell'art. 111 della Costituzione sul giusto processo. Al riguardo la corte capitolina richiamava la sentenza n. 46 del 20 febbraio 1995 della Corte costituzionale che aveva dichiarata l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927 se interpretato come preclusivo del potere del commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, una volta trasferite alle Regioni le funzioni amministrative previste dal primo comma.

La Corte costituzionale aveva infatti ritenuto che la confluenza nel giudice anche di poteri d'impulso processuale poteva essere «transitoriamente giustificata» in attesa di una nuova organica disciplina legislativa degli usi civici, precisando di ritenere preferibile il mantenimento del regime interiore, all'assenza di un organo dello Stato abilitato ad agire dinanzi ai Commissari, per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale delle terre civiche soggetto a vincolo paesaggistico *ex lege* n. 431/1985. Ad avviso del giudice distrettuale la situazione all'esame della Corte delle leggi non era modificata neppure a seguito dell'introduzione del nuovo testo dell'art. 111 della Costituzione di cui alla legge costituzionale del 23 novembre 1999, n. 2, che ha sancito e rafforzato il principio della terzietà del giudice.

Il ricorso per cassazione si fonda su 3 mezzi; resiste con controricorso il Comune dell'Aquila.

Ritenuto in diritto

2.1. — Con il terzo motivo il ricorrente denuncia la nullità della sentenza e del procedimento, per difetto di terzietà ed imparzialità del giudice (il commissario regionale per gli usi civici) che promuovendo d'ufficio il giudizio in questione, ha cumulato in sé sia la veste di parte che quella di giudicante. In specie l'esponente censura la sentenza, laddove la Corte Capitolina ha ritenuto che l'introduzione del nuovo testo di cui all'art. 111 della Costituzione, disposto dalla legge costituzionale n. 2/1999, non abbia innovato la disciplina della materia, per cui debba «considerarsi ancora vigente» la sentenza addittiva della Corte costituzionale n. 46/1995 dell'8 febbraio 1995, senza nulla dire circa il principio del giusto procedimento di cui all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo — pure espressamente invocato nei motivi di reclamo — in uno con il novellato articolo 111 della Costituzione. Ad avviso del ricorrente, dunque, non sembra più possibile ammettere, nel nostro ordinamento giuridico, sia per la normativa europea e sia per l'ordinamento interno costituzionale, un giudizio che non offra idonee garanzie d'imparzialità. Osserva ancora l'esponente, con riferimento alla pronuncia n. 46 del 1995 della Corte costituzionale, che la stessa Corte, utilizzando il criterio della legittimità costituzionale provvisoria, aveva specificato che la legittimità costituz. dell'art. 29 legge n. 1766/1927 poteva essere giustificata solo temporaneamente fino a quando una nuova disciplina legislativa non avesse assicurato una più grossa tutela della terzietà del giudice, disciplina che doveva ritenersi entrata in vigore a seguito della legge cost. n. 2/1999 che aveva modificato l'art. 111 Cost. per quanto riguarda l'ordinamento interno e dell'art. 6 della Convenzione di Strasburgo per la salvaguardia di diritti dell'uomo ratificata con legge 4 agosto 1995, n. 848. Il motivo si conclude con il seguente quesito di diritto ai sensi dell'art. 366-*bis* c.p.c.:

«Dica la Corte, se la ratifica della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, avvenuta con legge 4 agosto 1995 e la modifica dell'art. 111 della Costituzione, disposta con legge costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999, rappresenti «quella “nuova disciplina legislativa improntata ad una rigorosa tutela della terzietà del giudice”, alla quale la Corte costituzionale aveva collegato la scadenza della costituzionalità provvisoria dei poteri d'ufficio, decisa con sentenza della Corte costituzionale del 20 febbraio 1995, n. 46.».

«Dica pertanto, se, alla luce della normativa ricordata, sia ancora consentito al Commissario regionale per gli usi civici d'iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che dovrà decidere, ai sensi della legge n. 1766/1927».

2.2. — Ritene questa S.C., tanto premesso, che sia necessaria una nuova verifica della legittimità costituzionale del più volte richiamato art. 29 della legge n. 1766/1927, la cui questione, sollevata dal ricorrente, appare non manifestamente infondata e rilevante ai fini del giudizio.



Invero la Corte cost., con la ricordata sentenza n. 46 del 1995 ha tra l'altro osservato:

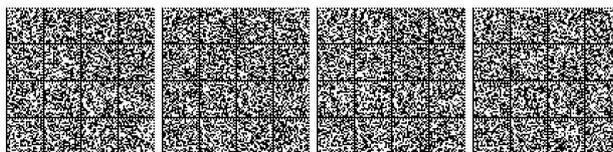
«La nuova giurisprudenza delle Sezioni unite [*cf.* Cass. n. 858/1994] — secondo cui la giurisdizione d'ufficio originariamente attribuita al commissario aveva soltanto carattere incidentale e quindi è in toto cessata per il venir meno delle funzioni amministrative da cui dipendeva — ascrive all'art. 29 un significato normativo che non ammette alcun organo statale ad agire in via preventiva davanti al commissario per la tutela dell'interesse della collettività generale sopra definito, lasciando allo Stato solo il rimedio, successivo alla consumazione dell'abuso, dell'azione di risarcimento del danno ambientale prevista dall'art. 18, commi 3 e 4, della legge 8 luglio 1986, n. 349; rimedio oltre a tutto inutilizzabile quando l'abuso sia stato mediato da una alienazione irregolarmente autorizzata di terre civiche a un acquirente di buona fede. Tale significato non è consono con l'art. 24, primo comma, Cost., coordinato con l'art. 3 Cost., nonché con l'art. 9 Cost., che garantisce il detto interesse insieme con l'art. 32 Cost. (quest'ultimo non richiamato dal giudice *a quo*, ma accoppiato al primo dall'art. 1 della legge quadro citata sulle aree protette).».

«Certo, dagli artt. 9 e 32 Cost. non discende, come soluzione costituzionalmente obbligata, l'attribuzione al commissario di un potere di impulso processuale. Anzi la rammentata sentenza n. 133 del 1993 ha manifestato dubbi non lievi in merito alla correttezza di questa soluzione, specialmente sotto il profilo dell'art. 24, secondo comma, Cost., ed ha sollecitato il legislatore a trovare altre soluzioni, esemplificandone alcune. Ma tra la situazione ordinamentale attuale che, violando il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, non abilita alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico, e la situazione anteriore, nella quale — con incerta legittimità dal punto di vista dell'art. 24, secondo comma, Cost., ma in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost. — il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è preferibile allo stato la seconda, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria più volte applicato da questa Corte, «in attesa del riordino generale della materia degli usi civici» preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491. La figura del commissario è stata inserita nell'ordinamento giudiziario (sentenza n. 398 del 1989) senza costituzione presso il medesimo di uno specifico ufficio del pubblico ministero (*cf.* sentenza n. 133 del 1993 cit.). Tuttavia la confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale può essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una «rigorosa tutela della terzietà del giudice» (*cf.* in un contesto analogo, sentenze nn. 268 del 1986 e 172 del 1987). Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo.».

3.1. — Osserva il Collegio che la questione di legittimità costituzionale nuovamente sollevata in relazione alla suddetta norma non appare priva di pregio, né appare manifestamente infondata. È necessario puntualizzare che la Corte costituzionale, con l'indicata sentenza n. 46 del 1995, ha fatto esplicito richiamo ad un criterio di legittimità costituzionale provvisoria per giustificare la norma in esame che consente la confluenza nel giudice degli usi civici anche di funzioni di impulso processuale, «in attesa del riordino generale della materia degli usi civici» preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491, nonché in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una «rigorosa tutela della terzietà del giudice».

Sotto il primo profilo è agevole osservare che dal 1995 ad oggi il legislatore non si è ancora attivato per risolvere la prospettata questione «del riordino generale della materia degli usi civici», nonostante siano passati ben 18 anni da tale pronuncia (e molti di più dalla legge del 1927); anzi l'auspicata riforma degli usi civici si preannuncia ancora di difficile attuazione, per le contrapposte prospettive di chi vorrebbe l'abolizione della demanialità civica attraverso la trasformazione del demanio civico, in demanio disponibile da assegnare ai comuni e chi invece auspica la conservazione dei beni così come si trovano, appellandosi alla loro valenza ambientale. Non pare inutile rilevare peraltro che la dottrina ha più volte mosso rilievi all'indicata sentenza «paralegislativa» della Corte cost., sottolineando che in realtà neppure si configurerebbe il paventato vuoto normativo in essa evidenziato, che si assume voler riempire, in quanto il potere di dare impulso ai giudizi riguardanti gli usi civici, spetta per legge agli enti territoriali, come le regioni e i comuni, nonché alle amministrazioni frazionali ed anche ai singoli cittadini. Né va sottaciuto, d'altra parte, che molte regioni hanno legiferato in materia di usi civici, con competenza ed attenzione oltre che in modo organico. Parlare ancora di «vuoto normativo» sembrerebbe dunque poco plausibile, anche perché, secondo alcuni, alla fattispecie in esame non si attaglierebbe il criterio della legittimità costituzionale provvisoria adottato in passato dalla Corte cost., ma con riferimento a diritti fondamentali messi in discussione medio tempore dall'inerzia del legislatore, tra cui sembra una forzatura far rientrare anche quelli relativi alla demanialità civica.

3.2. — Sotto altro profilo è però certamente intervenuta l'auspicata normativa di ordine costituzionale e comunitario che ha indiscutibilmente sancito in modo rigoroso la terzietà ed imparzialità del giudice tra i principi fondamentali del



giusto processo. Di conseguenza è stata certamente attuata — in epoca successiva alla pronuncia n. 46 del 1995 — tale nuova specifica disciplina, costituita dalla modifica dell'art. 111 Costituzione, disposta con legge costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999, nonché dall'art. 6 della Convenzione di Strasburgo ratificata con legge 4 agosto 1995, n. 848. Non può infatti negarsi che le nuove disposizioni — sopravvenute alla pronuncia n. 46 della Corte cost. in esame — hanno sancito e rafforzato in modo indiscutibile — con il novellato art. 111 della Costituzione — il principio della terzietà del giudice, per cui allo stato sembrerebbe in stridente ed insanabile contrasto con tali principi, l'art. 29 della legge n. 1766/1927 nella parte in cui attribuisce al commissario per gli usi civici, i poteri d'impulso processuale in discorso.

Ritiene in definitiva questa Corte di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 1766/1927 con riferimento all'art. 111 della Costituzione, nella parte in cui consente al Commissario regionale per gli usi civici d'iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere, in violazione del principio costituzionale di terzietà ed imparzialità del giudice garantito dal secondo comma del citato art. 111 Cost. secondo cui: «Ogni processo si svolge in contraddittorio tra le parti, in condizione di parità, davanti al giudice terzo e imparziale».

P. Q. M.

A) *Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva in quanto rilevante ai fini del decidere, la questione di legittimità costituzionale di cui all'art. 29 legge 16 giugno 1927, n. 1766 (conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del r.d. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, e del r.d. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751), con riferimento agli artt. 111 e 24 della Costituzione, nella parte in cui in cui consente al Commissario regionale per gli usi civici d'iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere, in violazione del principio costituzionale di terzietà ed imparzialità del giudice;*

B) *sospende il presente giudizio;*

C) *ordina che a cura della Cancelleria gli atti vengano trasmessi alla Corte costituzionale;*

D) *Ordina la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*

E) *Dispone che la presente ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento della Repubblica.*

Roma, addì 16 aprile 2013

Il Presidente: TRIOLA

13C00304

N. 206

Ordinanza del 29 gennaio 2013 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Latina sul ricorso proposto da Acanfora Imballaggi Srl in liquidazione contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Latina e Equitalia Sud Spa

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio - Previsione di un aggio percentuale pari al nove per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse (e dei relativi interessi di mora), posto integralmente o parzialmente a carico del debitore a seconda che il pagamento delle somme avvenga o meno entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella - Mancanza di ogni corrispondenza con i costi del servizio di riscossione e con l'attività dell'agente della riscossione - Assenza di un tetto minimo e massimo alla misura dei compensi - Irragionevolezza - Violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Disparità di trattamento fra cittadini a seconda delle loro disponibilità economiche - Manifesta illogicità.

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17, comma 1, nel testo sostituito dall'art. 32, comma 1, [lett. a)], del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97.



LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Nella controversia RGR1050/2012 tra la sig.ra Cacciotti Anna, legale rappresentate della Srl Acanfora Imballaggi in liquidazione, contro Agenzia delle Entrate Direzione Provinciale di Latina, nonché società Equitalia Sud SpA Agente della riscossione per la provincia di Latina, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Premessa.

Con ricorso depositato presso la segreteria di questa CTP il 27 aprile 2012, iscritto al n. 1050/2012 RGR, la sig.ra Cacciotti Anna, legale rappresentate della Srl Acanfora Imballaggi in liquidazione, rappresentata e difesa dal commercialista Gianfranco Castellano, giusta procura in atti, proponeva ricorso avverso l'intimazione di pagamento n. 05720129008582643/000, emessa dalla società Equitalia Sud SpA Agente della riscossione per la provincia di Latina, con la quale si intima di versare entro cinque giorni la somma di euro 638.250,65 per importi iscritti a ruolo conseguenti alla cartella di pagamento n. 057 2007 0017869402/000, notificata il 10 maggio 2007, emessa a seguito di imposte Irap, Iva e ritenute alla fonte sui redditi per l'anno 2002.

Gli importi richiesti sono così ripartiti:

- a) importo non pagato in cartella euro 454.800,15;
- b) compenso di riscossione euro 22.642,73;
- c) interessi euro 160.807,77, fino al 10 aprile 2012;
- d) altri interessi di mora maturati dal 10 aprile 2012 da determinare.

A sostegno del ricorso deduceva i seguenti motivi:

La notifica dell'intimazione è priva della relata di notifica e sulla busta manca il numero del registro cronologico e la sottoscrizione.

Dopo una dettagliata esposizione della normativa disciplinante le notificazioni tributarie, concludeva per la violazione dell'art. 26 D.P.R. n. 602/73 con la conseguente inesistenza della notifica.

2) In merito ai compensi dovuti per la riscossione e delle altre spese nonché agli interessi di mora deduceva:

Nell'avviso viene riportato il valore di euro 21.94,23 per le spese del compenso di riscossione nonché euro 158.090,59 per interessi.

L'atto è nullo per difetto di motivazione in quanto il Concessionario non ha indicato l'articolazione dei servizi resi con i relativi costi sostenuti.

Detta carenza motivazionale pone il contribuente nell'impossibilità dell'esercizio alla tutela giurisdizionale dei propri diritti e interessi (art. 113 della Carta Costituzionale). Gli interessi imputati al contribuente sono indicati nel complesso e non analiticamente come statuito dalla Corte di cassazione con la sentenza 4516 del 21 marzo 2012.

Deduceva che il compenso non può essere proporzionato al valore da riscuotere, ma deve essere proporzionato al tipo di prestazione resa o da rendere; il compenso non è un'imposta, che può essere anche progressiva in funzione della capacità contributiva (art. 53 della Costituzione), ma è un valore che viene attribuito ad un servizio reso o da rendere.

Rileva che la norma di riferimento, citata dalla concessionaria della riscossione, non può fissare una percentuale fissa applicabile ad ogni importo perché così facendo creerebbe una disparità di trattamento tra i contribuenti soggetti al servizio in quanto, pur effettuando le stesse operazioni, per il servizio reso, il compenso varia in relazione agli importi dovuti per tributi, interessi e sanzioni.

Obietta che così come applicata diventa un'altra imposta progressiva, o una ulteriore sanzione applicabile al contribuente in proporzione al debito eventualmente dovuto. Deduceva ancora che il compenso è il corrispettivo che dovrebbe essere erogato ad una serie di prestazioni le quali dovrebbero essere elencate e documentate, come si pretende nei contratti tra privati e valorizzate ai fini di determinarne il costo totale. Afferma che nel caso di specie non si conoscono le articolazioni della prestazione che possano consentire una valutazione ragionevole. Richiama il parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sull'aggio previsto dall'art. 17 d.lgs n. 112/1999; parere del Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti; sentenza della Corte costituzionale n. 480 del 30 dicembre 1993; sentenza Consiglio di Stato n. 29 gennaio 2008, n. 272.

Conclude, affinché, previa sospensiva, in via preliminare dichiarare nulla la cartella per inesistenza della notifica.

In via pregiudiziale di verificare la costituzionalità della normativa richiamata dal Concessionario.

In via principale di riconoscere la mancata correttezza e la mancata corrispondenza del rapporto tra la consistenza delle prestazioni ed il valore attribuito alle stesse. Dichiarare illegittima la pretesa indicata nell'avviso di intimazione di pagamento e di ordinare l'annullamento e lo sgravio dell'avviso.



L'Agenzia delle Entrate, costituitasi in giudizio con controdeduzioni in data 26 giugno 2012, ha chiesto di essere estromessa dal giudizio atteso che l'oggetto del giudizio è tutto imperniato sui presunti difetti dell'intimazione di pagamento.

Il Concessionario, con articolate controdeduzioni, contestava tutti i motivi di ricorso, sostenendo la regolarità della notifica. Eccepiva il difetto di legittimazione passiva in ordine alla illegittimità della pretesa indicata nell'avviso di intimazione di pagamento. Concludeva, pertanto, con l'istanza di rigetto del ricorso stesso.

Il Concessionario sulla mancata indicazione del servizio reso relativamente alla misura del compenso evidenziava che il compenso per il concessionario è determinato ai sensi dell'art. 17, comma 3, del d.lgs n. 112/1999 nella misura del 9% delle somme iscritte a ruolo oltre gli interessi di mora. Lo stesso, quindi, non necessita di motivazione. Si opponeva alla sospensiva e concludeva per il rigetto del ricorso.

Con ordinanza interlocutoria in data 22 agosto 2012 veniva concessa la sospensiva dell'atto impugnato. Il ricorso è stato discusso nella pubblica udienza del 29 ottobre 2012. Dopo la relazione introduttiva svolta dal relatore, le parti costituite sono state ammesse alla discussione. A seguito di puntuale esposizione dei fatti di causa, i rappresentanti delle parti si richiamavano ai motivi dedotti e concludevano, rispettivamente, il ricorrente, per l'accoglimento del ricorso e il concessionario per il rigetto. L'Ufficio finanziario per la dichiarazione di carenza di legittimazione passiva.

Il Collegio riservava la decisione; detta riserva veniva sciolta nella Camera di Consiglio del 5 dicembre 2012 dove veniva dichiarata la sospensione del processo e la rimessione degli atti alla segreteria della Corte costituzionale.

FATTO

Per la parte ricorrente l'intimazione di pagamento dovrebbe essere annullata oltre che per i vizi di notifica per l'evidente sproporzione rispetto alla modestissima attività effettuata dal Concessionario consistita unicamente nella notifica dell'intimazione di pagamento.

Con un dettagliato esame della normativa sul punto evidenzia che gli importi non possono ritenersi a carattere retributivo; risulta, pertanto, sproporzionata l'imposizione *ex lege* di percentuale fissa di remunerazione.

Il Concessionario sulla mancata indicazione del servizio reso relativamente alla misura del compenso si è limitato a sostenere che il suo compenso è determinato ai sensi dell'art. 17, comma 3, del d.lgs n. 112/1999 nella misura del 9% delle somme iscritte a ruolo oltre gli interessi di mora. Lo stesso, quindi, non necessita di motivazione.

Per la risoluzione della presente controversia si impongono alcune riflessioni per cui la Commissione, esaminati gli atti e sentite le parti in pubblica udienza, ritiene di sospendere la decisione sul ricorso e rimettere gli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulle questioni che saranno appresso specificate.

Equitalia è una società a totale capitale pubblico: 51% Agenzia delle Entrate e 49% I.N.P.S. È nata il 1° ottobre del 2006 incaricata dell'esercizio dell'attività di riscossione dei tributi, contributi e sanzioni.

Il gruppo Equitalia è composto da Holding Equitalia SpA, Equitalia Giustizia e Equitalia servizi.

Equitalia Sud è la società che riscuote in Campania, Lazio, Molise, Puglia, Basilicata e Calabria.

Ad Equitalia per l'esercizio della propria attività, la legge stabilisce dei compensi (Aggio ed altri).

Tutto ciò che il cittadino paga a Equitalia viene interamente restituito agli enti creditori, ad eccezione dell'aggio e delle spese di riscossione stabilite dal legislatore. La percezione dell'aggio nella misura del 9% viene criticata aspramente dagli operatori.

Infatti basta considerare i nuovi avvisi di accertamento esecutivi emessi dall'Agenzia delle Entrate dal 1° ottobre 2011.

Nel sistema degli accertamenti esecutivi il contribuente deve versare le somme entro il termine per il ricorso e, in tal caso non sono previsti gli aggi da corrispondere; per contro attraverso tali atti esecutivi se il contribuente non adempie al pagamento delle somme dovute entro il termine di presentazione del ricorso, l'aggio deve essere pagato interamente nella misura del 9% esclusivamente in capo al contribuente anche se fino a quel momento l'agente della riscossione non ha svolto nessuna funzione al servizio in quanto il ruolo e la cartella di pagamento sono state assorbite dall'avviso di accertamento esecutivo. Si assiste, pertanto, ad una remunerazione tutta in capo al contribuente senza una controprestazione di un servizio da parte di Equitalia.

Di recente il legislatore è intervenuto rivisitando radicalmente il sistema della remunerazione dei costi necessari per la riscossione dei tributi, sostituendo integralmente il primo comma dell'art. 17 del d.lgs 13 aprile 1999 n. 112, rinunciando all'utilizzo del termine "aggio" e preferendo il più appropriato termine "rimborso".



Attraverso il d.l. n. 201/2011 vi è una revisione normativa sull'aggio anche se limitatamente alle cartelle di pagamento, la norma di revisione non riguarda, infatti, gli atti esecutivi, infatti il d.l. n. 201/2011 non ha modificato l'art. 29 del d.l. n. 78/2010 in tema di accertamenti esecutivi.

Un completo riassetto del sistema delle remunerazione degli agenti della riscossione è data dalle novità introdotte dai commi da 13-*quater* a 13-*sexies* art. 10 d.l. n. 201/2011 secondo cui gli agenti della riscossione hanno diritto al rimborso dei costi fissi in proiezione.

I decreti con cui verrà sostituito l'aggio devono essere approvati entro il 31 dicembre 2013 (art. comma 10-*quies*, del d.l. n. 201/2011 e quindi la riforma dell'aggio dovrebbe entrare in vigore nel 2014.

Ne consegue che prima di detto momento si continuerà ad attuare l'art. 17 del d.lgs. n. 112/1999 ante d.l. n. 201/2011 poichè la riforma sarà attuata nel 2014.

Infatti è stabilito che fino alla data di entrata in vigore dei decreti sopra citati (per la determinazione della remunerazione degli agenti della riscossione, e per tipologie, misura e modalità di rimborso, resta ferma la disciplina vigente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto n. 201/2011.

Alla controversia in esame si applica, quindi, la disciplina prevista dall'art. 17 d.lgs. n. 112/1999.

DIRITTO

La Commissione, preso atto della richiesta di remissione sollevata dalla ricorrente secondo cui l'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112/1999, così come modificato dall'art. 32, comma 1 del decreto-legge n. 185/2008 presenta profili di incostituzionalità essendo in contrasto con la Carta costituzionale relativamente agli articoli 3 e 97 della Costituzione osserva: l'eccezione sollevata dal ricorrente del controllo di costituzionalità dell'art. 17 d.lgs. n. 112/1999 appare rilevante e pertinente ai fini della decisione da parte di questa Commissione e non manifestamente infondata per cui non può essere respinta l'istanza di remissione alla Corte costituzionale della sollevata questione di legittimità costituzionale per l'aperto e radicale contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Il contrasto del citato art. 17, comma 10, con il principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. emergerebbe per differenza di trattamento che vi sarebbe fra il cittadino che sia in grado di pagare immediatamente la pretesa (al quale sarebbe consentito, proprio in ragione delle sue condizioni economiche, di versare le somme entro il termine per il ricorso e, in tal caso l'aggio dovuto dal contribuente è pari al 4,65% delle somme iscritte a ruolo, mentre il restante 4,35% è dovuto dall'ente creditore; per contro, quello che non abbia i mezzi sufficienti per fare tale pagamento e non adempie al pagamento delle somme dovute entro il termine di presentazione del ricorso, deve versare l'aggio interamente nella misura del 9%, in forza di un presupposto stabilito dalla legge e consistente nell'onere di versare una somma, come nel caso di specie, assai ingente.

Alla parità della quantità di servizi offerti è inimmaginabile l'applicazione della diversità del compenso, perché legato al valore di lite, contravvenendo all'art. 3 della Carta costituzionale. Non è possibile versare importi diversi per la stessa identica prestazione, atteso che la misura della remunerazione non è vincolata all'esercizio di specifiche attività da parte dell'agente della riscossione, ma unicamente all'importo delle somme iscritte a ruolo.

Il comportamento adottato contrasta con quanto affermato nell'art. 3 della Costituzione il quale afferma che «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

In punto di non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ricorda che codesta ecc.ma Corte con la sentenza n. 480 del 30 dicembre 1993 ha stabilito che la misura dell'aggio deve ritenersi ragionevole (e quindi costituzionalmente legittima) se essa è contenuta in un importo minimo e massimo che non superi di molto la soglia di copertura del costo della procedura. Nello stesso senso Consiglio di Stato 29 gennaio 2008, n. 272.

La Commissione ritiene che la norma debba essere nuovamente valutata sotto un altro profilo.

Come ha sostenuto la parte appare assolutamente ingiustificato la fissazione della misura dei compensi di riscossione a carico del contribuente nella percentuale fissa del nove per cento delle somme riscosse nel caso in cui il pagamento sia effettuato oltre sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento, anziché in misura corrispondente ai costi del servizio di riscossione.



I dubbi in ordine alla ragionevolezza dell'attuale misura dell'aggio sono alimentati, oltre che dalla considerazione che la legge non fissa un importo massimo prestabilito dello stesso, anche dalla constatazione che l'agente, nell'ambito della nuova procedura di riscossione delle somme risultanti dagli atti di cui alla lettera) dell'art. 29, comma 1 d.l. n. 78 del 2010, non avrà più neppure l'onere di notificare la cartella di pagamento risparmiando conseguentemente i relativi costi, per cui dovrà attivarsi solo al momento di avviare l'azione esecutiva, per la quale la legge riconosce il rimborso delle spese sostenute. Se a ciò si aggiunge, che a seguito dell'abrogazione a decorrere dal 26 febbraio 1999 dell'obbligo del non riscosso come riscosso (art. 2, comma 1, d.lgs. 22 febbraio 1999, n. 37, l'agente della riscossione non subisce più alcun danno patrimoniale da riparare per effetto dell'inadempimenti del contribuente e che il servizio di riscossione coattiva non è più gestito da concessionari privati, ma da un ente pubblico economico, emergono con chiarezza i profili di dubbia legittimità costituzionale dell'attuale disciplina sul punto.

Le considerazioni contenute nella giurisprudenza di codesta Corte, al costo del servizio pubblico di riscossione, incoraggiano questo giudice a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs. n. 112/1999 richiamato dal concessionario nelle sue controdeduzioni.

Nella sentenza n. 59/1987 codesta ecc.ma Corte ritenne che la scelta del legislatore "seppure discrezionale, non può sottrarsi al sindacato sotto il profilo del buon andamento secondo i canoni della non arbitrarietà e della ragionevolezza della disciplina rispetto al fine indicato nell'art. 97, primo comma della Costituzione di talché in "sede di un giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi, la violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione può essere invocata allorché si assuma l'arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della disciplina impugnata rispetto al fine indicato nell'art. 97, primo comma, Costituzione (C. cost. n. 10/1980). Irragionevole sembra l'applicazione dell'aggio di riscossione anche sugli interessi di mora, sol che si consideri che l'agente della riscossione, in relazione agli importi non pagati tempestivamente dal contribuente, non ha anticipato alcuna somma all'erario. La Commissione rileva che la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112/1999 è rilevante e non manifestamente infondata atteso che nel caso in esame il pagamento dell'aggio è stabilito in misura fissa anziché in misura corrispondente ai costi del servizio di riscossione, l'irrazionalità deriva dalla circostanza che detta misura non assicura che la gestione del servizio sia volta soltanto alla copertura dei costi.

Il dubbio sorge nella parte in cui sottopone all'obbligo del pagamento pur in assenza di specifici criteri di determinazione del costo di tale servizio.

Dunque, l'obbligo dell'aggio può ritenersi ragionevole e coerente allorché la misura corrisponda al costo della prestazione, mentre deve ritenersi ingiusto e penalizzante e costituzionalmente illegittimo per l'assenza di un tetto minimo e massimo alla misura dei compensi.

L'ingiustizia di un siffatto sistema è poi risaltata nella fattispecie dalla previsione di una qualche forma di riequilibrio nel 2014.

La disciplina vigente appare quanto mai irragionevole poiché il compenso di riscossione costituisce il corrispettivo di una specifica prestazione di servizi, deve ritenersi del tutto arbitraria la determinazione della misura di tale compenso a carico del contribuente nella percentuale fissa del nove per cento delle somme iscritte a ruolo, non essendo quest'ultima in alcun modo ancorata ai costi di gestione sostenuti dall'agente della riscossione.

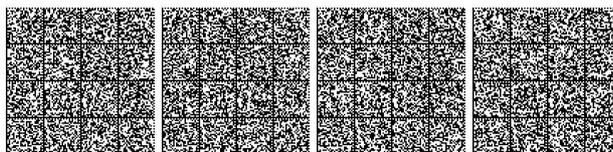
Ciò contrasta ad avviso di questo giudice tributario con l'art. 97 per la manifesta irrazionalità.

La questione di legittimità costituzionale involge, dunque, l'art. 17, comma 1 del d.lgs. n. 112/199 per contrasto con l'art. 3 per la violazione del principio di eguaglianza del cittadino di fronte alla legge laddove il compenso viene legato al valore della lite e 97 relativo al principio di buon andamento della P.A., difettando di quei criteri di trasparenza e correlazione con l'attività richiesta e congruità con i costi medi di gestione del servizio che rappresentano i corollari necessari del principio di buon andamento sancito dall'art. 97, primo comma, Costituzione, per manifesta illogicità.

Il Collegio è consapevole che il giudice deve sollevare la questione di legittimità costituzionale soltanto dopo aver accertato l'impossibilità di un *iter* interpretativo della disposizione conforme alla Costituzione.

Se, infatti tra i poteri del giudice tributario vi è quello, riconosciuto dall'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 546/92 di disapplicare un regolamento o un atto generale rilevante ai fini della decisione, cionondimeno, detto potere non può estendersi a norme di rango ordinario per cui il doveroso tentativo di individuare una interpretazione della norma costituzionalmente corretta non offre altra soluzione se non quella di un intervento del giudice delle leggi per l'impossibilità di individuare una interpretazione adeguatrice che possa correggere in sede interpretativa ed applicativa l'art. 17 del d.lgs. n. 112/1999.

Per cui, condividendo i dubbi della parte ricorrente, questo Collegio ritiene pertanto che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, come modificato dall'art. 32, comma 1, lett. a) del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009 n. 2, in vigore dal 29 novembre 2008, per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, sia rilevante nel presente giudizio in quanto esso non può



essere definito in assenza di una risoluzione della questione di legittimità costituzionale e che tale questione non sia manifestamente infondata alla luce delle considerazioni suesposte.

P.Q.M.

*Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87;
Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 17 del d.lgs.
n. 112/1999 testo unico delle disposizioni concernenti il sistema della remunerazione per la riscossione dei tributi per
contrasto con gli artt. 3, 97 della Costituzione.*

Sospende il giudizio in corso sino all'esito della questione.

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, alla quale rimette l'anzidetta questione di
legittimità costituzionale ritenuta la sua rilevanza ai fini del decidere.*

*Manda alla segreteria per gli adempimenti di legge affinché la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa
nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Latina, 5 dicembre 2012

Il Presidente: FALSO

Il relatore estensore: MOSCARINO

13C00305



RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato di rettifica relativo al ricorso n. 143 del Registro Ricorsi 2012. (Ricorso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, 1ª Serie speciale, n. 46 del 21 novembre 2012).

Il titolo e i riferimenti normativi relativi al ricorso n. 143 del Registro Ricorsi 2012 (riportato sia nel sommario che alle pag. 35 e 36 della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, 1ª Serie speciale, n. 46 del 21 novembre 2012), sono rettificati come segue:

«Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Lazio - Previsione che in caso di contrasto tra le perimetrazioni del PTPR e l'effettiva esistenza dei beni sottoposti a vincolo ai sensi dell'art. 134, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e successive modifiche, come risultano definiti ed accertati dal PTPR, la Regione procede all'adeguamento della perimetrazione del PTPR alle citate disposizioni, con deliberazione del Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale e che qualora le ripermetrazioni comportino una estensione dei vincoli, la deliberazione del Consiglio regionale deve essere preceduta dalla forma di pubblicità di cui all'art. 23 - Previsione che l'adeguamento delle perimetrazioni ai sensi dei commi 1, 2 e 2-bis può essere attivato dai comuni con deliberazione del consiglio e da chiunque vi abbia interesse per il tramite dei comuni che, entro trenta giorni dalla richiesta, inviano alla Regione la documentazione comprovante l'erronea perimetrazione delle aree di naturale interesse pubblico o di beni sottoposti a vincolo - Previsione, altresì, che ove l'ipotesi di cui al comma 2-bis riguardi beni identitari archeologici e storici, puntuali e lineari, l'istanza di rettifica e la relativa documentazione sono trasmessi ai competenti uffici del Ministero per i beni e le attività culturali, ai fini della verifica della sussistenza dell'interesse archeologico e paesaggistico e che la regione, a seguito dell'accertamento ministeriale, provvede alla rettifica con la procedura di cui al comma 2-bis, comunicando, entro sessanta giorni dalla ricezione della documentazione, al comune eventuali controdeduzioni in ordine alla richiesta di adeguamento della perimetrazione - Previsione che, in attesa dell'adeguamento cartografico delle perimetrazioni, si fa riferimento, ai fini delle autorizzazioni e dei pareri paesistici di cui all'art. 25, alla declaratoria dei provvedimenti di apposizione del vincolo ai sensi del d.lgs. 42/2004 e l'effettiva esistenza dei beni come definita ed accertata ai sensi degli artt. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13, nonché all'accertata sussistenza dell'interesse archeologico e paesaggistico di cui al comma 3 - Previsione che fino all'approvazione del PTPR la Regione procede all'adeguamento delle perimetrazioni del PTPR adottato ai sensi dell'art. 23, comma 2, nei casi di cui ai commi 1, 2 e 2-bis, con deliberazione della Giunta regionale e successiva approvazione del Consiglio regionale - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela di beni paesaggistici, per contrasto con gli artt. 135 e ss. del Codice dei beni culturali che attribuisce la ripermetrazione paesaggistica alla pianificazione congiunta tra Stato e Regioni - Denunciata violazione dei principi costituzionali di tutela del paesaggio, di limitazioni alla sovranità nazionale per adeguamento a trattati e norme di diritto internazionale - Denunciata violazione della sfera di competenza statale per inosservanza di obblighi derivanti dal diritto comunitario.

- Legge della Regione Lazio 6 agosto 2012, n. 12, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 9, 10, 11 e 117, commi primo e secondo, lett. s).

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Interventi finalizzati al riutilizzo del patrimonio edilizio dismesso attraverso il cambiamento della destinazione in altra non residenziale - Previsione che in deroga agli strumenti urbanistici ed edilizi comunali vigenti o adottati nonché nei comuni sprovvisti di tali strumenti, sono consentiti cambi di destinazione ad altro uso non residenziale attraverso interventi di ristrutturazione edilizia, di sostituzione edilizia, con determinazione e ricostruzione e di completamento previa acquisizione del titolo abilitativo edilizio di cui all'art. 6, degli edifici di cui all'art. 2 aventi destinazione non residenziale con esclusione di teatri e cinema, che siano dismessi o mai utilizzati alla data del 30 settembre 2010, ovvero che alla stessa data



siano in corso di realizzazione e non siano ultimati e/o per i quali sia scaduto il titolo di abilitativo edilizio ovvero limitatamente agli edifici con destinazione d'uso discrezionale, che siano in via di dismissione a condizione che:

a) gli interventi non riguardino edifici ricompresi all'interno della zona D di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero nell'ambito di consorzi industriali o di piani degli insediamenti produttivi; b) edifici ricompresi all'interno delle zone omogenee E di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444; c) interventi finalizzati al cambio di destinazione superiori a 2500 metri quadrati di superficie utile lorda; d) interventi realizzati nel rispetto delle altezze e della distanza previsti dagli artt. 8 e 9 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 - Previsione che gli interventi di modifica della destinazione d'uso di cui al comma 1 determinano automaticamente la modifica della destinazione di zona dell'area di sedime e delle aree pertinenziali dell'edificio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio per contrasto con l'art. 9 del d.P.R. n. 380/2001 che nelle zone sprovviste di strumenti urbanistici consente esclusivamente gli interventi di manutenzione ordinaria, gli interventi di manutenzione straordinaria e gli interventi di restauro e di risanamento conservativo - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di governo del territorio.

– Legge della Regione Lazio 6 agosto 2012, n. 12, art. 1, comma 7.

– Costituzione, art. 117, comma terzo.

Paesaggio (tutela *del*) - Norme della Regione Lazio - Modifiche all'art. 7 della legge regionale n. 10/2009, come modificato dalla legge regionale n. 10/2011 - Programmi di riqualificazione ambientale - Individuazione delle aree interessate - Previsione che, qualora il programma di riqualificazione ambientale comprende aree interessate da beni paesaggistici, i comuni adottano i piani paesaggistici d'intesa con i competenti uffici del Ministero per i beni e le attività culturali - Previsione della possibilità per i comuni costieri che i programmi integrati, di cui al comma 3, possono prevedere un incremento premiale della volumetria fino al massimo del 150 per cento della volumetria demolita e destinano le aree recuperate alla fruizione pubblica del litorale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela di beni paesaggistici per contrasto con gli artt. 135 e ss. del codice dei beni culturali che attribuisce la ripermetrazione paesaggistica alla pianificazione congiunta tra Stato e Regioni - Denunciata violazione dei principi costituzionali di tutela del paesaggio, di limitazioni alla sovranità nazionale per adeguamento a trattati e norme di diritto internazionale - Denunciata violazione della sfera di competenza statale per inosservanza di obblighi derivanti dal diritto comunitario.

– Legge della Regione Lazio 6 agosto 2012, n. 12, art. 1, comma 11.

– Costituzione, artt. 9, 10, 11 e 117, commi primo e secondo, lett. s).

Paesaggio (tutela *del*) - Norme della Regione Lazio - Programmi integrati di riqualificazione urbana e ambientale - Attribuzione ai comuni di funzioni ed obiettivi volti al recupero ed alla riqualificazione di zone sottoposte a vincoli ambientali e paesaggistici mediante adozione di programmi d'intesa con i competenti uffici del Ministero per i beni e le attività culturali - Previsione, limitatamente ai comuni costieri, che i programmi integrati di cui al comma 3 possono prevedere un incremento premiale delle volumetrie ai fini della ricostruzione degli edifici demoliti fino al massimo del 150 per cento della volumetria demolita e che gli stessi destinano le aree recuperate alla funzione pubblica del litorale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, per contrasto con gli artt. 135 e 143 del Codice dei beni culturali - Denunciata violazione dei principi costituzionali di tutela del paesaggio, di limitazione alla sovranità nazionale in adempimento a trattati e a norme di diritto internazionale - Denunciata violazione della sfera di competenza statale per inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto comunitario.

– Legge della Regione Lazio 6 agosto 2012, n. 12, art. 1, comma 19.

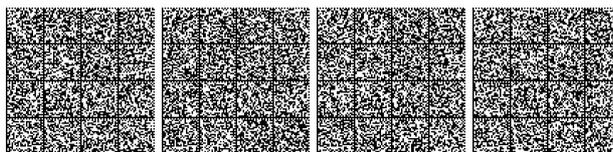
– Costituzione, artt. 9, 10, 11 e 117, commi primo e secondo, lett. s).».

13C00340

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-040) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 4,00

