

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 42

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 ottobre 2014

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





## SOMMARIO

### SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **228.** Sentenza 24 settembre - 6 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Accertamento delle imposte sui redditi - Presunzioni basate sulle movimentazioni bancarie - Disciplina per i lavoratori autonomi.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), art. 32, comma 1, numero 2), secondo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 402, lettera a), numero 1), della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).

Pag. 1

N. **229.** Sentenza 24 settembre - 6 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Notaio - Illecito disciplinare - Ampliamento del termine di prescrizione da 4 a 5 anni e introduzione dell'istituto della interruzione.**

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), art. 146, primo e secondo comma, come sostituito dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e, della legge 28 novembre 2005, n. 246).

Pag. 6

### ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **54.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 luglio 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Consiglio regionale - Norme della Regione Calabria - Previsione che la nomina ad assessore dei componenti del Consiglio regionale comporta la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale, e l'affidamento temporaneo della supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza statutaria regionale che non può estendersi alla disciplina della materia elettorale - Violazione del divieto di mandato imperativo.**

- Delibera legislativa statutaria della Regione Calabria 3 giugno 2014, n. 393, art. 2, comma 1, lett. c).
- Costituzione, artt. 67 e 122, comma primo.

Pag. 15

N. **55.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato il 24 luglio 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni - Istituzione del fascicolo del fabbricato - Definizioni di fabbricato, aggregato e proprietari - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le analoghe definizioni previste dalla legislazione statale costituenti il presupposto per l'applicazione di norme poste a tutela di interessi unitari e generali quali quelli relativi alle costruzioni in zone sismiche - Contrasto con i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente della protezione civile e di governo - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza qualora la definizione di fabbricato della norma regionale fosse finalizzata ai fini dell'applicazione degli obblighi di tenuta e aggiornamento del fascicolo del fabbricato - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile con riguardo alla definizione di proprietario data dal legislatore regionale.**

- Legge della Regione Puglia 20 maggio 2014, n. 27, art. 2.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 11 e 83 e ss.



**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni - Istituzione del fascicolo del fabbricato - Norme concernenti il fascicolo del fabbricato e la sua obbligatorietà, la facoltà di redazione del fascicolo del fabbricato, la scheda informativa per i fabbricati esistenti, la verifica della condizione statica attuale dei fabbricati, gli aggregati e le sopraelevazioni - Ricorso del Governo - Denunciata imposizione di obblighi ulteriori rispetto a quelli posti dal testo unico dell'edilizia per il rilascio e il mantenimento del certificato di agibilità - Denunciata previsione della sanzione della sospensione del procedimento di rilascio del certificato di agibilità per le nuove costruzioni e di sospensione della sua efficacia per gli edifici già esistenti - Contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia concorrente del governo del territorio - Inosservanza del divieto di aggravamento dei procedimenti amministrativi e dell'esigenza di semplificazione delle procedure amministrative affermati dal legislatore statale - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Incidenza nella materia di competenza legislativa statale esclusiva della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Violazione del principio di uguaglianza per la imposizione di pari obblighi a proprietari di diverse condizioni economiche - Violazione del principio di ragionevolezza - Imposizione di limiti alla proprietà privata non necessari ad assicurare la funzione sociale della stessa.**

- Legge della Regione Puglia 20 maggio 2014, n. 27, artt. 3, 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 97, 42, comma secondo, e 117, commi secondo, lettere *l*) ed *m*), e terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 11, 12, 20, 22, 23-bis, 25, 26 e 83 e ss.; legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 1, comma 2; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 20; decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35; decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni - Istituzione del fascicolo del fabbricato - Scheda informativa per i fabbricati esistenti - Obbligo per il proprietario di allegare la scheda ai progetti di manutenzione straordinaria, recupero, restauro, ristrutturazione, ampliamento in orizzontale e verticale, da sottoporre a Permesso di Costruire, SCIA, DIA o CIL, pena il diniego dell'autorizzazione o il rifiuto della comunicazione inviata - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale di principio che non prevede tale diniego - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni, nonché violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente del governo del territorio.**

- Legge della Regione Puglia 20 maggio 2014, n. 27, art. 5, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 12, 20, 22, 23 e 23-bis; legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 29-bis. ....

Pag. 18

- N. 56. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 luglio 2014 (della Regione autonoma Valle d'Aosta).

**Bilancio e contabilità pubblica - Contributo delle Regioni e delle Province autonome alla finanza pubblica - Incremento degli importi del concorso finanziario fissati dalla legge di stabilità 2014 - Previsione per la Regione Valle d'Aosta dell'importo di 10.157 milioni di euro per l'anno 2014 e di 6.926 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015-2017, da realizzare (fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009) con il meccanismo dell'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Previsione della possibilità di modificare i suddetti importi, ad invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo da siglare in Conferenza permanente entro il 30 giugno 2014 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata definizione unilaterale della misura delle entità finanziarie gravanti sulla ricorrente, in contrasto con le procedure negoziali previste dallo Statuto speciale - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Contrasto con le norme di attuazione statutaria che fissano le quote di tributi erariali da attribuire alla Valle d'Aosta - Violazione del principio pattizio e dell'autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria valdostana - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, combinato disposto dei commi 1, 3 (sostitutivo dell'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) e 4.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120, nonché 117, comma terzo, e 119 in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. *a*), 3, primo comma, lett. *f*), 12, 48-bis e 50, comma 5; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7; decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320, art. 1.



**Bilancio e contabilità pubblica - Contributo delle Regioni e delle Province autonome alla finanza pubblica - Incremento degli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali, nell'ambito della determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità in termini di competenza eurocompatibile - Previsione per la Regione Valle d'Aosta di un aumento di 5 milioni di euro per l'anno 2014 e di 7 milioni di euro per gli anni 2015-2017 rispetto agli importi tabellari fissati dall'art. 1, comma 499, della legge di stabilità 2014 - Previsione della possibilità di modificare i nuovi importi, ad invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo da siglare in Conferenza permanente entro il 30 giugno 2014 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata determinazione unilaterale del concorso finanziario valdostano, in contrasto con le procedure negoziali previste dallo Statuto speciale - Violazione del principio pattizio e compressione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione di competenze legislative, organizzative e finanziarie costituzionalmente e statutariamente attribuite alla Valle d'Aosta - Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

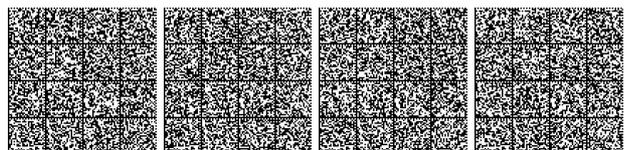
- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, combinato disposto dei commi 1, 2 (modificativo della tabella di cui all'art. 1, comma 454, lett. d), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come sostituito dall'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) e 4.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120, nonché 117, comma terzo, e 119 in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), 12, 48-bis e 50, comma 5; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7.

**Bilancio e contabilità pubblica - Contributo aggiuntivo delle Regioni e delle Province autonome alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017- Previsione che la realizzazione avvenga in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autocoordinamento dalle medesime Regioni e Province autonome; che la proposta sia recepita con intesa sancita dalla Conferenza permanente entro il 31 maggio 2014 (per il contributo del 2014) ed entro il 31 ottobre 2014 (per il contributo degli anni 2015-2017); che, in assenza di tempestiva intesa, il Governo possa determinare gli importi del concorso di ciascuna Regione ed assegnarli ai singoli ambiti di spesa - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata compromissione della capacità di spesa della ricorrente e alterazione della corrispondenza dei mezzi finanziari ai bisogni regionali - Determinazione unilaterale del concorso finanziario valdostano, in contrasto con le procedure negoziali previste dallo Statuto speciale - Violazione del principio pattizio nonché dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e leale collaborazione - Lesione di competenze costituzionalmente e statutariamente attribuite alla Valle d'Aosta.**

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120, nonché 117, comma terzo, e 119 in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), 12, 48-bis e 50, comma 5; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi in ogni settore - Previsione di un risparmio complessivo di 700 milioni di euro per il 2014 da parte delle Regioni e delle Province autonome - Previsione dell'applicabilità della stessa riduzione "in ragione d'anno, a decorrere dal 2015" - Previsione che gli importi per ciascuna autonomia sono determinati con le modalità di cui all'art. 46 del decreto-legge n. 66 del 2014 e vanno realizzati mediante riduzione dei corrispettivi dei contratti in essere ovvero mediante misure alternative di contenimento della spesa corrente - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata imposizione alla ricorrente di un ulteriore contributo finanziario definito unilateralmente e destinato a protrarsi a tempo indeterminato - Irragionevole equiparazione della Valle d'Aosta alle Regioni a statuto ordinario - Violazione del principio pattizio e del principio di leale collaborazione - Violazione dell'autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria costituzionalmente e statutariamente garantita alla Regione valdostana.**

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 8, combinato disposto dei commi 4, lett. a), 6, 8 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120, nonché 117, comma terzo, e 119 in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), 12, 48-bis e 50, comma 5; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7. . . .



- n. 12. Ricorso per conflitto tra enti depositato in Cancelleria il 9 settembre 2014 (della Provincia Autonoma di Bolzano).

**Bilancio e contabilità pubblica - Decreto del Ministro dell'interno del 20 giugno 2014 recante "Attribuzione ai comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e Sardegna del contributo pari a 75.706.718,47 euro a titolo di compensazione di minor gettito IMU, a decorrere dall'anno 2014 e di minori accantonamenti, per l'importo complessivo pari a 3.393.281,53 euro, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, a favore dei comuni delle Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano"** - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi [11 e] 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214 e dell'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 202, aggiunto dalla legge di conversione 28 ottobre 2014, n. 124 - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare la non spettanza allo Stato, e per esso al Ministro dell'interno, di adottare il decreto impugnato e, conseguentemente, di annullarlo.

- Decreto del Ministero dell'interno del 20 giugno 2014.
- Costituzione, artt. 5, 120 e 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, 75-bis, 8 n. 1, 81, 82, 83, 103, 80, 107 e 104; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18 e 19; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4 ; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

Pag. 35

- n. 160. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 27 febbraio 2014

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzioni della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione e dalla Provincia autonoma, tali da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 25, comma secondo, 41 e 117, comma terzo.....

Pag. 44

- n. 161. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 27 febbraio 2014.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzioni della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione e dalla Provincia autonoma, tali da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 25, comma secondo, 41 e 117, comma terzo.....

Pag. 47



N. 162. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 febbraio 2014

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzioni della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione e dalla Provincia autonoma, tali da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 25, comma secondo, 41 e 117, comma terzo. . . . . Pag. 51

N. 163. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 12 maggio 2014

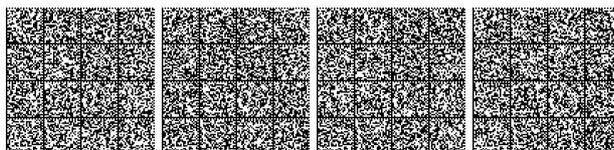
**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione acquisitiva - Previsione che l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del 10 per cento del valore del bene stesso - Previsione dell'estensione del potere di acquisizione alla servitù di fatto - Abolizione della condizione che l'immobile realizzando rientri in una delle categorie individuate dagli artt. 822 e 826 c.c. postulate dall'occupazione appropriativa e previsione dell'applicazione dell'istituto anche nella ipotesi in cui sia stato annullato l'atto da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio - Previsione che il provvedimento ablativo non è tenuto ad individuare la destinazione dell'immobile, essendo sufficiente l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e, se possibile, la data dalla quale essa ha avuto inizio - Modalità procedurali e criteri per la determinazione dell'indennizzo - Previsione della applicabilità della normativa anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa e di azione in giudizio - Lesione del diritto di proprietà - Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU come interpretata dalla Corte EDU.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, art. 42-bis, inserito dall'art. 34, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42, 97, 113 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. . . . . Pag. 55

N. 164. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 29 aprile 2014

**Imposte e tasse - Prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio - Sottoposizione, a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irrazionalità - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni imposte - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 62-quater, inserito dall'art. 11, comma 22, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 97.



**Commercio - Commercializzazione dei prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio - Assoggettamento a preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irrazionalità - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni imposte - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 62-*quater*, inserito dall'art. 11, comma 22, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 97. ....

Pag. 69

N. 165. Ordinanza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio del 29 aprile 2014.

**Imposte e tasse - Prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio - Sottoposizione, a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irrazionalità - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni imposte - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 62-*quater*, inserito dall'art. 11, comma 22, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 97.

**Commercio - Commercializzazione dei prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio - Assoggettamento a preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irrazionalità - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni imposte - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 62-*quater*, inserito dall'art. 11, comma 22, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 97. ....

Pag. 79



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 228

*Sentenza 24 settembre - 6 ottobre 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

## **Accertamento delle imposte sui redditi - Presunzioni basate sulle movimentazioni bancarie - Disciplina per i lavoratori autonomi.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), art. 32, comma 1, numero 2), secondo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 402, lettera *a*), numero 1), della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).
- 

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Sabino CASSESE;

*Giudici :* Giuseppe TESAURO, Paolo NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

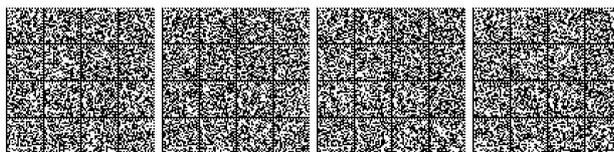
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, numero 2), secondo periodo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), come modificato dall'art. 1, comma 402, lettera *a*), numero 1), della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), promosso dalla Commissione tributaria regionale per il Lazio nel procedimento vertente tra D.R. ed altra, in proprio e nella qualità di associati dello "Studio legale Delfino" e l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Viterbo, con ordinanza del 10 giugno 2013, iscritta al n. 238 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio dell'11 giugno 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 10 giugno 2013 la Commissione tributaria regionale per il Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, numero 2), secondo periodo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), come modificato dall'art. 1, comma 402, lettera *a*), numero 1), della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).



Oggetto del giudizio sono tre avvisi di accertamento emessi in relazione all'anno d'imposta 2004, in relazione ai quali vi è l'accertamento del maggiore imponibile ai fini IRPEF e IRAP basato sulla disposizione di cui all'art. 32, comma 1, numero 2), del d.P.R. n. 600 del 1973, nel testo risultante dopo le modificazioni introdotte dall'art. 1 della legge n. 311 del 2004.

La disposizione censurata così recita: «I dati ed elementi attinenti ai rapporti ed alle operazioni acquisiti e rilevati rispettivamente a norma del numero 7) e dell'articolo 33, secondo e terzo comma, o acquisiti ai sensi dell'articolo 18, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti previsti dagli artt. 38, 39, 40 e 41 se il contribuente non dimostra che ne ha tenuto conto per la determinazione del reddito soggetto ad imposta o che non hanno rilevanza allo stesso fine; alle stesse condizioni sono altresì posti come ricavi o compensi a base delle stesse rettifiche ed accertamenti, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario e sempreché non risultino dalle scritture contabili, i prelevamenti o gli importi riscossi nell'ambito dei predetti rapporti od operazioni».

2.- Le censure del giudice rimettente investono la seconda parte della norma.

Rileva il giudice *a quo* che l'art. 1 della legge n. 311 del 2004, inserendo nel corpo di tale parte della disposizione le parole «o compensi», ha esteso ai lavoratori autonomi l'ambito operativo della presunzione in base alla quale le somme prelevate dal conto corrente (così come quelle su questo versate) costituiscono compensi assoggettabili a tassazione, se non sono annotate nelle scritture contabili e se non sono indicati i soggetti beneficiari dei pagamenti.

La disposizione censurata, se applicata agli anni d'imposta in corso o anteriori alla novella legislativa, comporterebbe per i contribuenti professionisti un onere probatorio imprevedibile e impossibile da assolvere, in contrasto con l'art. 24 della Costituzione e con il principio di tutela dell'affidamento richiamato dall'art. 3, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente).

Essa violerebbe, altresì, l'art. 3 Cost., alla luce di entrambe le letture di cui la norma è passibile: la prova contraria che incombe sul contribuente o richiederebbe necessariamente anche la giustificazione causale dei prelevamenti, così imponendo «un adempimento aggiuntivo rispetto a quello rappresentabile sulla base di una lettura piana del testo normativa»; oppure dovrebbe ritenersi soddisfatta «con la mera indicazione del beneficiario, divenendo, però, tanto irrazionale quanto inutile sul piano dell'accertamento dei maggiori redditi».

La disposizione, se applicata a prelevamenti anteriori alla data di entrata in vigore della legge n. 311 del 2004, lederebbe, inoltre, l'art. 111 Cost., in quanto con la legge del 2004 sarebbero stati introdotti effetti «a sorpresa» a vantaggio dell'Agenzia delle entrate e a danno dei contribuenti, con violazione del principio di parità delle parti.

Infine, la presunzione in base alla quale le somme prelevate dal conto corrente costituiscono compensi assoggettabili a tassazione violerebbe il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., oltre che l'art. 3 Cost., e ciò in quanto per il reddito da lavoro autonomo non varrebbero le correlazioni logicopresuntive tra costi e ricavi tipiche del reddito d'impresa e il prelevamento sarebbe un «fatto oggettivamente estraneo all'attività di produzione del reddito professionale».

3.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la declaratoria di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

La disposizione impugnata, in primo luogo, non lederebbe il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.

L'art. 1 della legge n. 311 del 2004, con riferimento all'art. 32, comma 1, numero 2), del d.P.R. n. 600 del 1973, si sarebbe, infatti, limitato a chiarire un dato già insito nella precedente formulazione della norma, espressamente sancendo che la presunzione di imponibilità delle operazioni di addebito/prelevamenti si applica anche ai lavoratori autonomi. D'altro canto, tale presunzione sarebbe ispirata dalla volontà del legislatore di valorizzare l'analisi, da parte dell'ufficio accertatore, della maggiore capacità di spesa, comunque manifestata e non giustificata dal lavoratore autonomo, e di correlare tale maggiore capacità con le ulteriori operazioni attive anch'esse effettuate presuntivamente «in nero», nell'ambito della specifica attività esercitata.

Contrariamente a quanto ritenuto dal giudice rimettente, inoltre, il fondamento economico-contabile sotteso al meccanismo presuntivo, che si basa per le imprese prevalentemente sull'acquisto e vendita di beni, sarebbe configurabile anche per i lavoratori autonomi. Infatti, anche per esercitare attività professionali sarebbe necessario l'acquisto di beni o comunque di servizi per rendere prestazioni, anche di natura complessa.



Sussisterebbero, quindi, entrambi i presupposti di legittimità costituzionale delle presunzioni in materia fiscale, e cioè che l'indice noto da cui si desume il fatto ignoto sia «concretamente rivelatore di ricchezza» (sentenza n. 283 del 1987) e che il «nesso inferenziale risponda a regole di comune esperienza» (sentenza n. 109 del 1967).

Secondo la difesa dello Stato, peraltro, la norma potrebbe - e dovrebbe - essere interpretata nel senso che soltanto movimentazioni di un certo importo possono assumere valenza presuntiva, come confermato dalla prassi applicativa dell'Amministrazione finanziaria e, in particolare, dalla circolare 19 ottobre 2006, n. 32/E dell'Agenzia delle entrate, Direzione centrale accertamento. Del resto, la presunzione *de qua* avrebbe una ragionevole funzione deterrente mirando a indurre i professionisti, al pari degli imprenditori, a prestare particolare attenzione a una coerente rispondenza tra movimenti bancari, compresi i prelievi in conto corrente, e registrazioni contabili.

Non sussisterebbe, inoltre, il denunciato contrasto con l'art. 24 Cost. e con il principio di tutela dell'affidamento. E ciò in considerazione del «diritto vivente» consolidato in anni successivi all'entrata in vigore della disposizione *de qua*, secondo cui la tesi contraria all'applicabilità della presunzione *de qua* ai redditi da lavoro autonomo prima della modifica introdotta dalla legge n. 311 del 2004 - pur essendo in astratto sostenibile, facendo leva sul termine «ricavi» - avrebbe dato adito a forti sospetti di incostituzionalità.

Proprio alla luce di tale consolidata giurisprudenza sarebbe, infine, da escludere la denunciata violazione dell'art. 111 Cost., tenuto conto dell'applicabilità della presunzione in esame ai percettori di reddito da lavoro autonomo già in epoca anteriore alla modifica di cui alla legge n. 311 del 2004. Non sarebbe quindi ravvisabile un «ribaltamento dell'onere della prova, avvenuto con legge successiva [...] idoneo a provocare degli effetti “a sorpresa”», come erroneamente paventato dal giudice *a quo*.

4.- In data 21 maggio 2014 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, sostanzialmente ribadendo le proprie argomentazioni ed insistendo sulla giustificazione della presunzione in esame, la quale mirerebbe a reprimere l'evasione tanto del professionista che acquista beni o servizi in nero e quanto del fornitore del professionista stesso.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 10 giugno 2013 la Commissione tributaria regionale per il Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, numero 2), secondo periodo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), come modificato dall'art. 1, comma 402, lettera a), numero 1), della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).

La norma dispone che i dati ed elementi trasmessi su richiesta (ex art. 32, comma 1, numero 7, del d.P.R. n. 600 del 1973), rilevati direttamente (ex art. 33, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 600 del 1973) ovvero nei controlli relativi alle imposte sulla produzione o consumo [ex art. 18, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative)] sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti previsti dagli artt. 38, 39, 40 e 41 del medesimo d.P.R. n. 600 del 1973, salvo che il contribuente dimostri che ne ha tenuto conto nella determinazione dei redditi o che essi non hanno rilevanza a tal fine. Prevede, poi, che i prelevamenti o gli importi riscossi nell'ambito delle predette operazioni sono posti come ricavi o compensi a base delle rettifiche e degli accertamenti (e sono quindi assoggettabili a tassazione), se il contribuente non ne indica i soggetti beneficiari e sempreché non risultino dalle scritture contabili.

La presunzione disciplinata da tale ultima parte della norma nella sua originaria formulazione (limitata ai «ricavi») interessava unicamente gli imprenditori, l'art. 1 della legge n. 311 del 2004 (inserendo anche i «compensi») ne ha poi esteso l'ambito operativo ai lavoratori autonomi.

1.1.- La questione sollevata si articola in due gruppi di censure: uno - comprensivo della seconda (artt. 3 e 24 della Costituzione) e della quarta censura (artt. 3 e 53 Cost.) - avente ad oggetto l'estensione della inversione della prova e della presunzione *de qua* ai compensi dei lavoratori autonomi; l'altro - comprensivo della prima (art. 24 Cost.) e della terza censura (art. 111 Cost.) - avente ad oggetto l'applicazione retroattiva della norma agli anni di imposta precedenti all'entrata in vigore della legge n. 311 del 2004.



Con riferimento al primo gruppo di censure, il giudice rimettente argomenta la violazione del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., oltre che dell'art. 3 Cost., rilevando che per il reddito da lavoro autonomo non varrebbero le correlazioni logicopresuntive tra costi e ricavi tipiche del reddito d'impresa e il prelevamento sarebbe un «fatto oggettivamente estraneo all'attività di produzione del reddito professionale», idoneo a costituire un «mero indice generale di spesa». Inoltre, la norma censurata sarebbe «irrazionale» qualunque sia la lettura ad essa data tra quelle possibili: o la prova contraria che incombe al contribuente potrebbe ritenersi soddisfatta «con la mera indicazione del beneficiario, divenendo, però, tanto irrazionale quanto inutile sul piano dell'accertamento dei maggiori redditi» oppure - seguendo quanto sostenuto dall'Amministrazione finanziaria - richiederebbe necessariamente anche la giustificazione causale dei prelevamenti, così imponendo «un adempimento aggiuntivo rispetto a quello rappresentabile sulla base di una lettura piana del testo normativo».

Con riferimento al secondo gruppo di censure, il giudice rimettente sostiene che la disposizione impugnata, se applicata agli anni d'imposta in corso o anteriori alla novella legislativa, comporterebbe per i contribuenti professionisti un onere probatorio imprevedibile e impossibile da assolvere, in contrasto con l'art. 24 Cost. e con il principio di tutela dell'affidamento, richiamato anche nell'art. 3, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), nonché con l'art. 111 Cost. per violazione del principio di parità delle parti.

1.2.- A parere del Presidente del Consiglio dei ministri sussisterebbero entrambi i presupposti di legittimità costituzionale delle presunzioni in materia fiscale richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte, e cioè che l'indice noto da cui si desume il fatto ignoto sia «concretamente rivelatore di ricchezza» (sentenza n. 283 del 1987) e che il nesso inferenziale risponda a regole di comune esperienza (sentenza n. 109 del 1967). Del resto, il fondamento economico-contabile sotteso al meccanismo presuntivo sarebbe configurabile anche per i lavoratori autonomi, posto che anche per esercitare attività professionali sarebbe necessario l'acquisto di beni o di servizi, al fine di rendere prestazioni, anche di natura complessa.

Non sussisterebbe, poi, il denunciato contrasto con l'art. 24 Cost. e con il principio di tutela dell'affidamento o con l'art. 111 Cost., in considerazione del «diritto vivente» consolidato in anni successivi all'entrata in vigore della disposizione *de qua*, secondo cui l'applicabilità della presunzione in esame ai percettori di reddito da lavoro autonomo derivava, già anteriormente alla modifica di cui alla legge n. 311 del 2004, da un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata.

2.- In via preliminare, va rilevata la inammissibilità della seconda censura, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., alla luce del carattere alternativo e ancipite della sua formulazione.

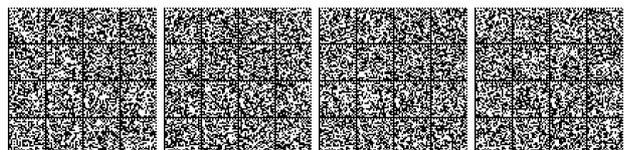
Il giudice rimettente ha infatti sostenuto la natura irrazionale della norma e la sua portata lesiva del diritto di difesa basandosi sulla doppia e alternativa interpretazione che della disposizione può essere data, senza sciogliere tale alternativa e senza porre le due interpretazioni in rapporto di subordinazione logica. L'omissione conferisce carattere ancipite alla prospettazione della censura, oltre a rendere perplessa la motivazione sulla rilevanza, così determinando l'inammissibilità della questione sollevata, sulla base della costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 280 del 2011 e n. 355 del 2010).

3.- Nel merito la questione è fondata in riferimento alle censure di cui agli artt. 3 e 53 Cost., con conseguente assorbimento di quelle relative agli artt. 24 e 111 Cost.

4.- Anche se le figure dell'imprenditore e del lavoratore autonomo sono per molti versi affini nel diritto interno come nel diritto comunitario, esistono specificità di quest'ultima categoria che inducono a ritenere arbitraria l'omogeneità di trattamento prevista dalla disposizione censurata, alla cui stregua anche per essa il prelevamento dal conto bancario corrisponderebbe ad un costo a sua volta produttivo di un ricavo.

Secondo tale doppia correlazione, in assenza di giustificazione deve ritenersi che la somma prelevata sia stata utilizzata per l'acquisizione, non contabilizzata o non fatturata, di fattori produttivi e che tali fattori abbiano prodotto beni o servizi venduti a loro volta senza essere contabilizzati o fatturati.

Il fondamento economico-contabile di tale meccanismo è stato ritenuto da questa Corte (sentenza n. 225 del 2005) congruente con il fisiologico andamento dell'attività imprenditoriale, il quale è caratterizzato dalla necessità di continui investimenti in beni e servizi in vista di futuri ricavi.



L'attività svolta dai lavoratori autonomi, al contrario, si caratterizza per la preminenza dell'apporto del lavoro proprio e la marginalità dell'apparato organizzativo. Tale marginalità assume poi differenti gradazioni a seconda della tipologia di lavoratori autonomi, sino a divenire quasi assenza nei casi in cui è più accentuata la natura intellettuale dell'attività svolta, come per le professioni liberali.

4.1.- Si aggiunga che la non ragionevolezza della presunzione è avvalorata dal fatto che gli eventuali prelevamenti (che peraltro dovrebbero essere anomali rispetto al tenore di vita secondo gli indirizzi dell'Agenzia delle entrate) vengono ad inserirsi in un sistema di contabilità semplificata di cui generalmente e legittimamente si avvale la categoria; assetto contabile da cui deriva la fisiologica promiscuità delle entrate e delle spese professionali e personali.

4.2.- Peraltro, l'esigenza di combattere un'evasione fiscale ritenuta rilevante nel settore trova una risposta nella recente produzione normativa sulla tracciabilità dei movimenti finanziari. Si pensi, da ultimo, al decreto del Ministro dello sviluppo economico 24 gennaio 2014 (Definizioni e ambito di applicazione dei pagamenti mediante carte di debito), che ha dato attuazione all'art. 15, comma 4, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, alla cui stregua dal 1° gennaio 2014 vi è l'obbligo - sia pure sprovvisto di sanzioni - di accettare pagamenti, di importo superiore a trenta euro, effettuati con carte di debito in favore di imprese e professionisti per l'acquisto di prodotti o per la prestazione di servizi.

La tracciabilità del danaro, oltre ad essere uno strumento di lotta al riciclaggio di capitali di provenienza illecita, persegue il dichiarato fine di contrastare l'evasione o l'elusione fiscale attraverso la limitazione dei pagamenti effettuati in contanti che si possono prestare ad operazioni "in nero".

5.- Pertanto nel caso di specie la presunzione è lesiva del principio di ragionevolezza nonché della capacità contributiva, essendo arbitrario ipotizzare che i prelievi ingiustificati da conti correnti bancari effettuati da un lavoratore autonomo siano destinati ad un investimento nell'ambito della propria attività professionale e che questo a sua volta sia produttivo di un reddito.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, numero 2), secondo periodo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), come modificato dall'art. 1, comma 402, lettera a), numero 1), della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), limitatamente alle parole «o compensi».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 ottobre 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 229

*Sentenza 24 settembre - 6 ottobre 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Notaio - Illecito disciplinare - Ampliamento del termine di prescrizione da 4 a 5 anni e introduzione dell'istituto della interruzione.**

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), art. 146, primo e secondo comma, come sostituito dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e, della legge 28 novembre 2005, n. 246).
- 

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Sabino CASSESE;

*Giudici :* Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 146, primo e secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come sostituito dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'art. 7, comma 1, lettera e, della legge 28 novembre 2005, n. 246), promossi dalla Corte di cassazione con ordinanze del 16 ottobre e del 20 dicembre 2012 (numero due ordinanze), rispettivamente iscritte ai nn. 8, 44 e 45 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 6 e 11, prima serie speciale, dell'anno 2013.

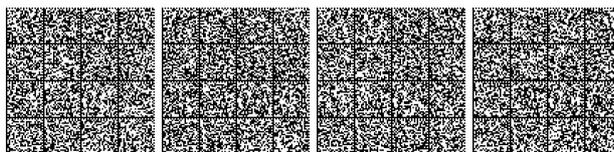
Visti gli atti di costituzione del Consiglio notarile dei distretti riuniti di Cuneo, Alba, Mondovì e Saluzzo, del Consiglio notarile distrettuale di Arezzo e del Consiglio notarile di Reggio Emilia, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 giugno 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Paolo Mazzoli per il Consiglio notarile dei distretti riuniti di Cuneo, Alba, Mondovì e Saluzzo e il Consiglio notarile distrettuale di Arezzo, Guglielmo Saporito per il Consiglio notarile di Reggio Emilia e l'avvocato dello Stato Diego Giordano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Corte di cassazione, con ordinanza del 16 ottobre 2012 (r.o. n. 8 del 2013), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, primo e secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come sostituito dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'art. 7, comma 1, lettera e, della legge 28 novembre 2005, n. 246), in riferimento all'art. 76 della Costituzione.



La Corte ha esposto che il notaio V.T., ai sensi dell'art. 158 della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 45 del d.lgs. n. 249 del 2006, aveva proposto reclamo avverso la decisione, depositata il 18 gennaio 2010, con la quale la Commissione regionale di disciplina gli aveva irrogato la sanzione di euro 2.500,00 «in ordine alla violazione di cui all'art. 28 della legge notarile, in essa assorbita quella ulteriormente contestatagli di cui all'art. 48 della medesima legge, ritenendo la sussistenza della prima consistita nell'aver ricevuto, in data 10 luglio 2007, due procure generali nelle quali era stata inserita la clausola che prevedeva la facoltà del rappresentante di “stipulare convenzioni matrimoniali, ed in particolare convenzioni di separazioni dei beni, di comunioni convenzionali, di costituzione di fondi patrimoniali, e le medesime convenzioni modificare”».

La decisione era stata impugnata dal notaio dinanzi alla Corte d'appello di Torino. Quest'ultima, con sentenza 15 dicembre 2010, n. 123, aveva respinto il gravame, affermando la nullità delle due procure per impossibilità dell'oggetto e respingendo la tesi difensiva secondo cui gli atti compiuti dal notaio non avrebbero potuto essere considerati manifestamente contrari all'ordine pubblico, non essendosi ancora formato un consolidato orientamento interpretativo, contrario all'ammissibilità della rappresentanza volontaria in materia di convenzioni matrimoniali.

La Corte territoriale, inoltre, aveva respinto anche il reclamo incidentale, formulato dal Ministero della giustizia e dall'Archivio notarile distrettuale di Cuneo, confermando la decisione circa l'assorbimento della seconda contestazione, sul rilievo che i vincoli di forma imposti dall'art. 48 della legge notarile non potevano valere per i negozi nulli.

Avverso tale sentenza (non notificata), il notaio V.T. aveva proposto ricorso per cassazione. Il Ministero della giustizia, intimato, si era costituito in giudizio, con controricorso.

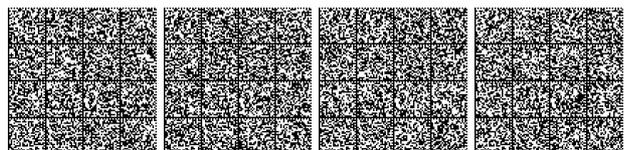
Tanto premesso, la Corte di legittimità ha esaminato due questioni: la prima attinente all'individuazione del rito applicabile ai ricorsi proposti dinanzi alla Corte di cassazione in materia disciplinare notarile; la seconda relativa all'eccezione di intempestività del ricorso, avanzata dal Ministero della giustizia sul presupposto che, nella specie, dovesse trovare applicazione il termine semestrale di decadenza dall'impugnazione attualmente previsto dall'art. 327, primo comma, del codice di procedura civile, come novellato dall'art. 46, comma 17, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), e non più il termine annuale.

Circa la prima questione «(che investe direttamente la valutazione sulla legittimità del rito instaurato in questa sede e la conseguente legittimazione della II Sezione ordinaria ad esaminare i motivi del ricorso)», il Collegio rimettente, con articolata motivazione non implausibile, ha ritenuto che il procedimento *a quo* «sia stato ritualmente incardinato presso questa Sezione per la conseguente trattazione camerale e la correlata decisione».

Quanto alla seconda questione, il rimettente, con motivazione ancora una volta non implausibile, ha ritenuto infondata l'eccezione di intempestività del ricorso, «dal momento che, nella fattispecie, il comma 2 del citato art. 158-ter della legge n. 89 del 1913 (come introdotto dall'art. 46 del d.lgs. n. 249 del 2006), applicabile appunto “*ratione temporis*”, prevede che, in difetto della notificazione della sentenza impugnata, il ricorso per cassazione deve essere proposto nel termine di un anno dal deposito della predetta sentenza, con ciò contemplando una disciplina “*ad hoc*” per la materia dei procedimenti disciplinari notarili, la cui specialità, perciò, non può ritenersi (anche in difetto della previsione di specifiche disposizioni contrarie) derogata dalla sopravvenuta previsione del novellato art. 327, comma 1, c. p. c., applicabile, invece, in generale, ove non diversamente disposto».

Superate così le questioni preliminari, la Corte ha osservato che il ricorrente, al fine di potersi giovare della prescrizione dell'infrazione ascrittagli, ha chiesto, con il primo motivo, di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, primo e secondo comma, della legge n. 89 del 1913.

La rimettente ha ricostruito sinteticamente il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, evidenziando, in particolare, quanto segue: *a*) l'art. 146, primo comma, della legge notarile n. 89 del 1913, «nella sua originaria formulazione, prevedeva, per le violazioni disciplinari in essa indicate, un termine prescrizione di quattro anni, senza contemplare alcuna ipotesi di interruzione né di sospensione della prescrizione, neppure per l'eventualità in cui l'infrazione avesse rilievo penale»; *b*) secondo l'orientamento costante della giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, terza sezione civile, sentenze 15 gennaio 2007, n. 644; 28 marzo 2006, n. 7088; 17 dicembre 2004, n. 23515 e 17 febbraio 1998, n. 1766), detta prescrizione doveva considerarsi compiuta decorsi quattro anni dalla commissione dell'infrazione, «ancorché vi fossero stati atti di procedura»; *c*) nessuna interruzione, quindi, poteva ipotizzarsi «a causa del procedimento disciplinare, della contestazione delle violazioni, delle pronunce del Consiglio notarile o in sede giurisdizionale»; *d*) la Corte costituzionale, con sentenza n. 40 del 1990, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 146 della legge n. 89 del 1913 «nella parte in cui non prevede che l'azione disciplinare rimanga sospesa fino al passaggio in giudicato della sentenza quando, per il fatto illecito, sia promosso processo penale»; *e*) secondo la giurisprudenza di legittimità il decorso del termine prescrizione costituisce causa di improcedibilità dell'azione disciplinare, operante *ex lege*, da rilevarsi anche d'ufficio e in sede di legittimità, con conseguente cassazione senza rinvio delle sentenze



impugnate e, per altro verso, la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 249 del 2006, in virtù dell'art. 54 dello stesso decreto legislativo, è applicabile ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore solo se più favorevole (Corte di cassazione, terza sezione civile, sentenza 15 gennaio 2007, n. 644 e ordinanza 29 gennaio 2010, n. 2031).

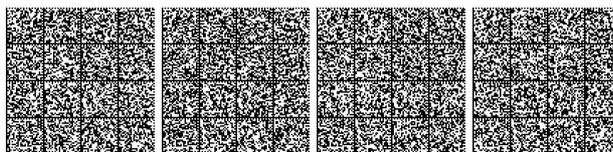
La Corte rimettente ha quindi posto in evidenza che l'art. 7, comma 1, lettera e), della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), indica, tra i principi e i criteri di delega, la «previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale e revisione dell'istituto della recidiva», mentre l'art. 146 della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, composto da quattro commi, contempla, al primo comma, «l'allungamento del termine di prescrizione da quattro a cinque anni» e al secondo comma «prevede una disciplina del tutto nuova in tema di interruzione della prescrizione, risultando stabilito che essa è, per l'appunto, interrotta dalla richiesta di apertura del procedimento disciplinare e dalle decisioni che applicano una sanzione disciplinare, aggiungendosi, altresì, che la prescrizione, se interrotta, ricomincia a decorrere dal giorno della interruzione, e con la precisazione che, in caso di esercizio di plurimi atti interruttivi, la prescrizione decorre nuovamente dall'ultimo di essi, prevedendosi, tuttavia, che, pur in caso di più interruzioni, non può essere superato il limite massimo di dieci anni».

Inoltre, ha rimarcato il Collegio, «Nell'articolato dello schema del decreto legislativo adottato dal Ministero della Giustizia in attuazione del richiamato art. 7 della legge n. 246 si affermava che, con l'art. 29, era stata appunto prevista la sostituzione dell'art. 146 della legge notarile relativo alla disciplina della prescrizione, evidenziandosi che, poiché la predetta disposizione aveva dato luogo a gravi problemi applicativi, a causa della brevità del termine e della mancata previsione di cause di interruzione, la nuova disposizione allungava questo termine e ne prevedeva espressamente l'interruzione e la sospensione, specificandosi che, in particolare, la previsione della sospensione della prescrizione in caso di azione penale era stata correlata alla previsione della sospensione dello stesso procedimento disciplinare, in pendenza di quello penale, in conformità alla sentenza della Corte costituzionale 2 febbraio 1990, n. 40, che aveva dichiarato, sul punto, l'incostituzionalità del precedente disposto del medesimo art. 146».

Alla luce di tutto ciò, la Corte di cassazione ha motivato la censura affermando che la disciplina dell'interruzione della prescrizione non sarebbe riconducibile ad alcuno dei principi e criteri direttivi elencati dall'art. 7, comma 1, lettera e), della legge delega n. 246 del 2005, posto che il citato riferimento alla «previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale e revisione dell'istituto della recidiva» concerne un diverso istituto, sebbene connesso.

In particolare, quanto alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, la Corte rimettente ha osservato che il legislatore delegato, «a fronte di una cornice di principi e criteri direttivi riferita ad un oggetto definito e ben delimitato, trasparente dall'art. 7 della legge n. 246 del 2005 (rivolto alla regolamentazione dell'istituto della sospensione della prescrizione in correlazione con la pendenza del procedimento penale e alla revisione della recidiva), ha stabilito - nei primi due commi dell'art. 146 della cosiddetta legge notarile riformata - una nuova disciplina che, pur attenendo all'istituto della prescrizione (anzitutto riferito all'azione disciplinare ed ora correlato propriamente all'illecito disciplinare), ha involto la regolamentazione dell'aspetto della sua interruzione (al comma 2), prima del tutto assente nella predetta legge (e ritenuto assolutamente inoperativo in tale materia dalla consolidata giurisprudenza), con la ulteriore previsione dell'allungamento a cinque anni del relativo termine prescrizionale (al comma 1). In tal senso si reputa che con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006 il Governo delegato abbia violato i principi e criteri direttivi e superato il limite oggettivo presenti nella delega, coinvolgendo altre situazioni che, sia pur connesse, hanno determinato un illegittimo esercizio del potere legislativo discrezionale, siccome svincolato, appunto, dai rigidi criteri direttivi predeterminati dalla legge delega, essendo indubbia la diversa natura e la differente efficacia tra gli istituti della sospensione e della interruzione della prescrizione, i quali non presentano alcun rapporto di progressività (cfr. Cass. n. 6901 del 2003 e Cass. 10254 del 2002)». Il d.lgs. n. 249 del 2006, secondo la Corte, avrebbe dunque introdotto un trattamento normativo peggiorativo in assenza di un esplicito ed inequivoco riferimento nella legge delega.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* ha poi osservato che, «ricadendo l'illecito disciplinare per il quale il ricorrente è stato sanzionato nell'ambito temporale di applicabilità del nuovo art. 146 della legge n. 89 del 1913 (essendo stato riportato in atti come commesso il 10 luglio 2007), l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dei primi due commi dello stesso art. 146, come riformato con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, comporterebbe, non applicandosi ipotesi interruttive e non tenendosi conto dell'allungamento del termine prescrizionale a cinque anni, che l'infrazione disciplinare (in virtù della reviviscenza del precedente disposto dell'art. 146 della legge n. 89 del 1913, il quale prevedeva la durata della prescrizione in quattro anni senza contemplare ipotesi interruttive) si sarebbe già prescritta al 10 luglio 2011, con la conseguenza che, nella presente sede di legittimità, dovrebbe pervenirsi (secondo la costante giurisprudenza di questa Corte) alla declaratoria di improcedibilità dell'azione disciplinare a carico del dr.» V.T.



Con atto depositato il 25 febbraio 2013, si è costituito il Consiglio notarile dei distretti riuniti di Cuneo, Alba, Mondovì e Saluzzo eccependo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Con atto del 26 febbraio 2013, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo alla Corte costituzionale di «rigettare siccome infondata la questione di costituzionalità».

Secondo la difesa statale, la norma di delega deve essere interpretata alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 1990, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 146 della legge n. 89 del 1913 nella parte in cui non prevede che l'azione disciplinare rimanga sospesa fino al passaggio in giudicato della sentenza quando, per il fatto illecito, sia promosso processo penale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, richiamati i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al rapporto tra legge delega e legge delegata ai sensi dell'art. 76 Cost., ha evidenziato che la finalità della norma, nel suo collegamento con la citata sentenza n. 40 del 1990, «stava nel rendere applicabile nell'ordinamento notarile la sanzione disciplinare della destituzione, a fronte, oltre tutto, di una durata della prescrizione (quattro anni) oltremodo breve». Infatti, ha proseguito la difesa dello Stato, «nel ragionamento della sentenza la preoccupazione di incostituzionalità stava nella circostanza che “il breve termine di prescrizione previsto dalla legge” andasse a pregiudizio della irrogazione della sanzione in ragione delle lungaggini processuali, oltretutto in un contesto nel quale al procedimento disciplinare doveva poi sommarsi il giudizio disciplinare».

Pertanto, secondo l'Avvocatura generale, il legislatore delegato, attraverso l'istituto dell'interruzione della prescrizione e il maggior termine per essa previsto, avrebbe inteso garantire proprio l'applicabilità in concreto della destituzione.

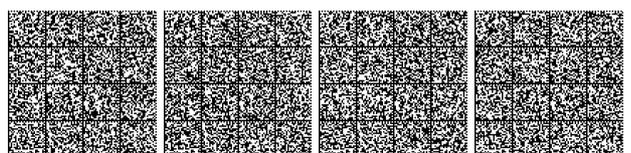
2.- La Corte di cassazione, con ordinanza del 20 dicembre 2012, (r.o. n. 44 del 2013), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, primo e secondo comma, della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, in riferimento all'art. 76 Cost., affermando che il legislatore delegato sarebbe incorso in un eccesso di delega.

Il Collegio rimettente ha precisato che il giudizio *a quo* concerne il ricorso per cassazione proposto dal notaio A.V. avverso la sentenza della Corte d'appello di Bologna del 1° aprile 2011, depositata il 19 aprile 2011, con cui il giudice di secondo grado aveva respinto il reclamo contro la decisione della Commissione regionale di disciplina per l'Emilia-Romagna del 4 giugno 2009, che aveva riconosciuto il professionista colpevole degli addebiti di cui agli artt. 36 e 38 del codice deontologico, per aver redatto un gran numero di atti tra il giugno ed il 28 dicembre 2007, dimostrando frettolosità e violazione del principio di personalità della prestazione notarile.

In particolare, la Corte di cassazione ha premesso che, secondo la Corte territoriale, l'elevato numero degli appuntamenti e degli atti raccolti non si conciliava con la possibilità che la prestazione del notaio fosse stata resa personalmente. Né ciò poteva essere smentito dal collegamento fra vari atti, non essendo possibile ipotizzarne la lettura completa in pochi minuti, come nel caso emblematico in cui 29 atti collegati risultavano sottoscritti alle ore 19,05, alle ore 19,06 ed alle ore 19,10 del 18 luglio 2007. La Corte d'appello, pertanto, riteneva congrua l'applicazione della misura di quattro mesi di sospensione, considerato anche che, in precedenza, era stata inflitta all'incolpato la sanzione della censura per altra violazione. Avverso questa sentenza il notaio A.V. proponeva ricorso per cassazione. Resisteva, con controricorso, il Consiglio notarile di Reggio Emilia, che ha anche presentato ricorso incidentale.

Con memoria presentata a norma dell'art. 380-bis, secondo comma, cod. proc. civ., il ricorrente, in via preliminare, deduceva l'intervenuta prescrizione dell'illecito disciplinare, prospettando la non manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 146 della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, per supposto eccesso di delega della nuova previsione rispetto alla legge delega n. 246 del 2005, con violazione dell'art. 76 Cost.

Ciò premesso, la rimettente, dopo aver dichiarato di «far proprie le osservazioni già mosse da questa Corte (Sez. II) con ordinanza n. 17697/2012», ne ha riproposto il contenuto specificando, quanto alla rilevanza nel giudizio *a quo*, che «ricadendo l'illecito disciplinare per il quale il ricorrente è stato sanzionato nell'ambito temporale di applicabilità del nuovo art. 146 della legge n. 89 del 1913 (essendo stato riportato in atti come commesso entro il dicembre 2007), l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dei primi due commi dello stesso art. 146, come riformato con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, comporterebbe, non applicandosi ipotesi interruttrive e non tenendosi conto dell'allungamento del termine prescrizionale a cinque anni, che l'infrazione disciplinare (in virtù della reviviscenza del precedente disposto dall'art. 146 della legge n. 89 del 1913, il quale prevedeva la durata della prescrizione in quattro anni senza contemplare ipotesi interruttrive) si sarebbe già prescritta nel dicembre 2011, con la conseguenza che, nella presente sede di legittimità, dovrebbe pervenirsi (secondo la costante giurisprudenza di questa Corte) alla declaratoria di improcedibilità dell'azione disciplinare a carico del dr.» A.V.



Con atto depositato il 27 marzo 2013, si è costituito il Consiglio notarile di Reggio Emilia chiedendo «che la questione di legittimità costituzionale venga risolta escludendo l'ipotizzato contrasto con l'art. 76 Cost.».

Con atto depositato il 28 marzo 2013, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo alla Corte costituzionale di «rigettare siccome infondata la questione di costituzionalità», riproponendo le medesime osservazioni già articolate con riferimento alla ordinanza di rimessione redatta dalla sezione seconda della Corte di legittimità.

3.- La Corte di cassazione, con ordinanza del 20 dicembre 2012 (r.o. n. 45 del 2013), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, primo e secondo comma, della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, in riferimento all'art. 76 Cost., affermando che il legislatore delegato sarebbe incorso in un eccesso di delega.

La Corte rimettente ha precisato che il giudizio *a quo* concerne il ricorso per cassazione proposto dal Consiglio notarile distrettuale di Arezzo avverso la sentenza della Corte d'appello di Firenze depositata il 19 aprile 2010, con cui il giudice di secondo grado, su reclamo del notaio F.M., aveva annullato la decisione della Commissione regionale di disciplina per la Toscana del 20 aprile 2009, che aveva inflitto al professionista la sanzione dell'avvertimento, riconoscendolo responsabile della violazione di norme deontologiche, per aver omesso di indicare i luoghi di nascita in alcuni atti, per non aver indicato la cittadinanza in atti in cui erano intervenuti stranieri, per aver indicato prezzi di acquisto incongrui rispetto ai mutui contratti, per aver indicato che il soggetto acquirente avrebbe trasferito la sua residenza nel Comune dell'acquisto, quando già era ivi residente, e, soprattutto, per aver posto in essere varie incongruenze grammaticali nei contratti stipulati.

In particolare, la Corte di cassazione ha premesso che la Corte territoriale, evidenziando che la sanzione era stata irrogata dalla Commissione perché i comportamenti del notaio integravano «reiterate omissioni di diligenza nell'esecuzione degli incarichi a lui affidati e conseguente inosservanza del contenuto di norme deontologiche, artt. 50 e 59», affermava che il «richiamo all'art. 50 del codice deontologico era fuori di luogo, perché atteneva alla vendita di autoveicoli, mentre l'art. 59 era norma pleonastica, poiché richiamava l'esigibilità del rispetto delle norme deontologiche; che nella fattispecie non si trattava di violazione di norme deontologiche, ma solo di attività disordinata [...] da parte del notaio».

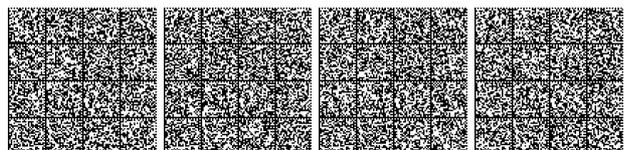
Con memoria presentata a norma dell'art. 380-*bis*, secondo comma, cod. proc. civ., il ricorrente, in via preliminare, deduceva l'intervenuta prescrizione dell'illecito disciplinare, prospettando, la non manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 146 della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, per supposto eccesso di delega della nuova previsione rispetto alla legge delega n. 246 del 2005, con violazione dell'art. 76 Cost.

Ciò premesso, la Corte rimettente, dopo aver dichiarato di «far proprie le osservazioni già mosse da questa Corte (Sez. II) con ordinanza n. 17697/2012», ne ha riproposto il contenuto specificando, quanto alla rilevanza nel giudizio *a quo*, che «ricadendo l'illecito disciplinare per il quale il ricorrente è stato sanzionato nell'ambito temporale di applicabilità del nuovo art. 146 della legge n. 89 del 1913 (essendo stato riportato in atti come commesso entro il 12 marzo 2008), l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dei primi due commi dello stesso art. 146, come riformato con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, comporterebbe, non applicandosi ipotesi interruttrive e non tenendosi conto dell'allungamento del termine prescrizione a cinque anni, che l'infrazione disciplinare (in virtù della reviviscenza del precedente disposto dell'art. 146 della legge n. 89 del 1913, il quale prevedeva la durata della prescrizione in quattro anni senza contemplare ipotesi interruttrive), si sarebbe già prescritta il 12 marzo 2012, con la conseguenza che, nella presente sede di legittimità, dovrebbe pervenirsi (secondo la costante giurisprudenza di questa Corte) alla declaratoria di improcedibilità dell'azione disciplinare a carico del dr.» F.M.

Con atto depositato il 19 marzo 2013, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo a questa Corte di «rigettare siccome infondata la questione di costituzionalità», riproponendo le medesime osservazioni già articolate con riferimento all'ordinanza di rimessione della sezione seconda della Corte di cassazione.

Con atto depositato il 2 aprile 2013, si è costituito il Consiglio notarile distrettuale di Arezzo eccependo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Il 30 maggio 2014 il Consiglio notarile dei distretti riuniti di Cuneo, Alba, Mondovì e Saluzzo, e il Consiglio notarile distrettuale di Arezzo hanno depositato memorie di identico contenuto, chiedendo alla Corte di dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale.



Le difese dei detti Consigli hanno illustrato preliminarmente il quadro normativo precedente alla legge delega n. 246 del 2005 ponendo in evidenza, in particolare, il problema legato alla sostanziale impossibilità di concludere il procedimento disciplinare entro il termine quadriennale di prescrizione e ricordando, in proposito, che la Corte costituzionale, con sentenza n. 40 del 1990, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 146 della legge n. 89 del 1913 nella parte in cui non prevedeva che l'azione disciplinare rimanesse sospesa fino al passaggio in giudicato della sentenza quando, per il fatto illecito, fosse stato promosso processo penale. Le parti hanno poi sottolineato che la legge n. 246 del 2005, in quanto legge di semplificazione, è soggetta ai principi e criteri direttivi indicati dall'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa) per le leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo. Tale articolo - è evidenziato - «ha modificato l'idea stessa di semplificazione [...] introducendo l'idea del riassetto sostanziale delle materie, da attuare mediante decreti legislativi di riforma dei singoli settori».

Solo in questa prospettiva, secondo la tesi difensiva, sarebbe possibile individuare la reale ampiezza della delega e addivenire ad una corretta interpretazione della disposizione impugnata.

In particolare, circa la *ratio* della legge di semplificazione, è richiamato il parere n. 2 del 2004 reso dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato, nella parte in cui, con riferimento alla legge n. 229 del 2003 che aveva riformulato il citato art. 20 della legge n. 59 del 1997, si afferma che «ciò che cambia è la portata, per così dire, “quantitativa” dell'intervento innovativo, poiché per i decreti legislativi di riassetto vi sono criteri di delega più ampi e incisivi, che autorizzano il legislatore delegato non soltanto ad apportare modifiche di coordinamento formale alla disciplina di rango legislativo, ma anche a consistenti innovazioni di merito alla disciplina codificata».

Del resto, hanno proseguito le parti, la sezione consultiva atti normativi del Consiglio di Stato, con il parere n. 1063 del 2006, si è espressa favorevolmente sullo schema di decreto legislativo «affermando la corrispondenza del testo alle finalità espressamente indicate dal legislatore delegato, ritenendolo un intervento normativo finalizzato al riordino complessivo della materia». Peraltro, nel periodo di applicazione, la disposizione censurata avrebbe mostrato una «oggettiva efficacia nel contrasto (e, pertanto, nella prevenzione) di fenomeni di violazione di legge o del Codice deontologico da parte della classe notarile».

Dunque, secondo le difese, la norma impugnata sarebbe stata male interpretata dal collegio rimettente in quanto «La Corte di Cassazione [...] sostanzialmente si è limitata alla analisi della lettera dell'art. 7, comma 1, lett. e), n. 3 della legge n. 246 del 2005, senza cogliere le più ampie finalità del contesto di semplificazione in cui esso si inserisce e dal quale [...] discendono criteri direttivi senz'altro più ampi».

A sostegno della tesi è richiamata la giurisprudenza costituzionale relativa al rapporto tra legge delegante e legge delegata e, in particolare, il principio secondo cui «la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno larga in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega, sicché la valutazione dell'eccesso di delega va fatta in rapporto alla *ratio* della delega, onde stabilire se la norma delegata sia con questa coerente» (sono citate le sentenze n. 119 del 2013; n. 162 del 2012 e n. 280 del 2004).

I Consigli notarili pervengono alla conclusione che «Le innovazioni autorizzate dal legislatore delegante sono pertanto strettamente funzionali al migliore adempimento di tale compito di sistemazione normativa». Del resto, «la stessa Corte di Cassazione, nel ricostruire il complesso sistema del c.d. potere disciplinare [...], definisce “coessenziali allo stesso concetto di prescrizione” gli istituti della interruzione e della sospensione (Cassazione Civile, II, n. 1172 del 21 gennaio 2014)». Il legislatore si sarebbe, dunque, «scrupolosamente attenuto ai criteri dettati dall'esigenza di semplificazione, oltre a quelli specifici per la revisione dell'ordinamento disciplinare, introducendo tutte le misure atte a rendere effettivo l'esercizio dell'azione disciplinare».

Il 30 maggio 2014 il Consiglio notarile di Reggio Emilia ha depositato una memoria, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia risolta escludendo l'ipotizzato contrasto con l'art. 76 Cost.

Premessi brevi cenni in ordine alla rilevanza della questione ed al sistema previgente alla legge delega n. 246 del 2005, la difesa ha posto l'accento sulla necessità di leggere la disposizione censurata alla luce dei principi e criteri direttivi indicati dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997 per le leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo.

Ciò consentirebbe di cogliere ancor più chiaramente che tra la legge delega e la legge delegata sussiste, in effetti, un naturale rapporto “di riempimento”, secondo lo schema indicato dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 426 del 2006 e n. 308 del 2002).

Per altro verso, dall'utilizzo dell'espressione «revisione, riordino e riassetto normativo» da parte del legislatore delegante si desumerebbe che al legislatore delegato è stato affidato il compito di adeguare la «disciplina al nuovo



quadro normativo complessivo» anche mediante «soluzioni sostanzialmente innovative, con l'unico limite di non stravolgere i principi e i criteri direttivi stabiliti dal legislatore delegante (sentenze n. 170 del 2007 e n. 239 del 2003)». Si tratterebbe, quindi, dell'attribuzione di «poteri impliciti, soprattutto per evitare soluzioni illogiche o irragionevoli».

La difesa ha quindi richiamato la giurisprudenza costituzionale relativa al rapporto tra legge delegante e legge delegata. In particolare, è stato posto in evidenza che «L'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sentenza n. 293 del 2010)» e che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto i - più o meno ampi - margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega» (sentenze n. 80 del 2012 e n. 230 del 2010).

Il Consiglio notarile di Reggio Emilia ha poi ricordato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 162 del 2012, relativa al codice del processo amministrativo, ha affermato «il principio che, in base alla delega conferitagli, il legislatore delegato, nel momento in cui intervenga in modo innovativo, deve tener conto della giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori». La parte ha chiarito che in tal modo «si dà rilievo al diritto vivente, con un principio traslabile anche nella vicenda odierna, che presenta infatti un consistente diritto forgiato dagli orientamenti della Corte costituzionale (40/1990) e della Cassazione».

La difesa ha, inoltre, sostenuto che il riferimento contenuto nella legge delega al citato art. 20 della legge n. 59 del 1997, avrebbe determinato un effetto ampliativo della delega stessa. Al contempo, si è rimarcato che sospensione e interruzione della prescrizione sono elementi omogenei, accessori del sistema sanzionatorio.

Concludendo, la norma censurata - sopraggiunta in un momento successivo alla sentenza n. 40 del 1990 con cui la Corte costituzionale aveva «inserito il temperamento della sospensione del procedimento, come meccanismo fisiologico qualora un'azione disciplinare sia coeva ad un procedimento penale» - lungi dall'aver ecceduto rispetto ai criteri di delega, avrebbe, secondo il Consiglio notarile, «solo riordinato un istituto già presente (la sospensione), del quale era stata già percepita la necessità e la piena coerenza con l'ordinamento».

### *Considerato in diritto*

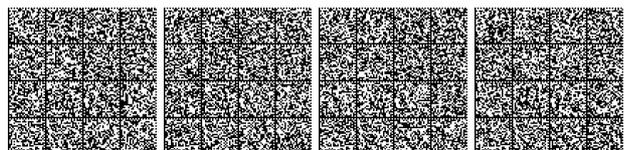
1.- La Corte di cassazione, con tre ordinanze di analogo tenore (r.o. nn. 8, 44 e 45 del 2013), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, primo e secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come sostituito dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'art. 7, comma 1, lettera e, della legge 28 novembre 2005, n. 246), in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

La Corte rimettente, dopo aver superato con motivazione non implausibile due pregiudiziali di rito inerenti all'ammissibilità dei ricorsi, ha considerato rilevante e non manifestamente infondata la citata questione di legittimità costituzionale. Essa ricorda che l'art. 146, primo comma, della legge n. 89 del 1913, nella sua originaria formulazione, prevedeva per le violazioni disciplinari previste un termine di prescrizione di quattro anni, senza contemplare ipotesi di interruzione e di sospensione della prescrizione. Sulla base di tale dato normativo, la giurisprudenza di legittimità era costante nel ritenere che la prescrizione dell'azione disciplinare contro i notai si sarebbe compiuta con il decorso di quattro anni dal giorno in cui la violazione era stata commessa, «ancorché vi fossero stati atti di procedura». Pertanto, non avrebbe potuto subire alcuna interruzione, salva la sospensione della prescrizione stessa in conseguenza della pendenza di un procedimento penale. Ciò a seguito della sentenza di questa Corte n. 40 del 1990.

Si era statuito, altresì, che la prescrizione determinava l'improcedibilità dell'azione disciplinare, operante *ex lege*, rilevabile anche d'ufficio e in sede di legittimità, con cassazione senza rinvio delle sentenze impugnate.

La Corte rimettente prosegue osservando che, con l'art. 7 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), il Governo fu delegato ad adottare appositi decreti legislativi per il «riassetto normativo in materia di ordinamento del notariato e degli archivi notarili», stabilendo che si sarebbe dovuto legiferare anche in ordine alla «previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale e revisione dell'istituto della recidiva».

In relazione a tale contenuto della legge delega il legislatore delegato, con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, ha sostituito il precedente art. 146 della legge n. 89 del 1913 con la previsione di quattro commi. In particolare, il primo comma prevede l'allungamento del termine di prescrizione da quattro a cinque anni, mentre il secondo detta una disciplina del tutto nuova in tema di interruzione della prescrizione stessa.



La Corte di cassazione precisa che, nell'articolato dello schema del decreto legislativo adottato dal Ministero della giustizia in attuazione del citato art. 7 della legge n. 246 del 2005, si affermava che, con l'art. 29, era stata appunto prevista la sostituzione dell'art. 146 della legge notarile relativo alla disciplina della prescrizione, ponendosi in evidenza che, poiché la detta disposizione aveva dato luogo a gravi problemi applicativi a causa della brevità del termine e della mancata previsione di cause di interruzione, la nuova disposizione allungava il termine e ne prevedeva la sospensione e l'interruzione.

Sulla scorta di questo quadro normativo e del rapporto tra legge delega e decreto legislativo delegato, ad avviso della rimettente non sembra si possa dubitare che il legislatore delegato sia incorso in un eccesso di delega, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost., dal momento che, a fronte di una cornice di principi e criteri direttivi riferita ad un oggetto definito e ben delimitato, emergente dall'art. 7 della legge n. 246 del 2005, ha stabilito, nei primi due commi dell'art. 146 della cosiddetta legge notarile riformata, una nuova disciplina che, pur attenendo all'istituto della prescrizione, «ha involto la regolamentazione dell'aspetto della sua interruzione (al comma 2), prima del tutto assente nella predetta legge (e ritenuto assolutamente inoperativo in tale materia dalla consolidata giurisprudenza), con l'ulteriore previsione dell'allungamento a cinque anni del relativo termine prescrizione (al comma 1)». Pertanto, con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2005, il legislatore delegato avrebbe violato i principi e criteri direttivi e superato il limite oggettivo presenti nella delega, «coinvolgendo altre situazioni che, sia pur connesse, hanno determinato un illegittimo esercizio del potere legislativo discrezionale, siccome svincolato, appunto, dai rigidi criteri direttivi predeterminati dalla legge delega, essendo indubbia la diversa natura e la differente efficacia tra gli istituti della sospensione e della interruzione della prescrizione, i quali non presentano alcun rapporto di progressività».

Sarebbe vero che i criteri direttivi della legge delega vanno valutati, al fine di verificare se la norma delegata sia ad essi rispondente, anche alla luce delle finalità ispiratrici della legge stessa, ma non potrebbe dirsi che, nella specie, il legislatore delegato si sia mosso nel solco di tali scopi, perché il campo della sua azione normativa era stato limitato ad armonizzare il solo istituto della sospensione con l'eventualità della contemporanea pendenza del procedimento penale relativo allo stesso fatto rilevante anche come illecito disciplinare.

Con il d.lgs. n. 249 del 2006, dunque, si sarebbe previsto un trattamento normativo peggiorativo nella suddetta materia per la categoria notarile, in assenza di un esplicito riferimento della legge delega.

2.- Le tre ordinanze di rimessione, indicate in epigrafe, pongono questioni identiche. Pertanto, i relativi giudizi devono essere riuniti, per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia.

3.- Le questioni non sono fondate.

L'art. 146, primo comma, della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. n. 246 del 2006, stabilisce che «L'illecito disciplinare del notaio si prescrive in cinque anni decorrenti dal giorno in cui l'infrazione è stata commessa ovvero, per le infrazioni di cui all'articolo 128, comma 3, commesse nel biennio, dal primo giorno dell'anno successivo».

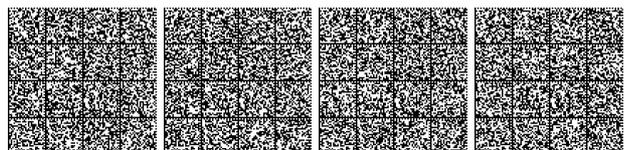
Il successivo secondo comma della menzionata norma dispone che «La prescrizione è interrotta dalla richiesta di apertura del procedimento disciplinare e dalle decisioni che applicano una sanzione disciplinare. La prescrizione, se interrotta, ricomincia a decorrere dal giorno dell'interruzione. Se più sono gli atti interruttivi, la prescrizione decorre nuovamente dall'ultimo di essi. In nessun caso di interruzione può essere superato il termine di dieci anni».

Il terzo comma statuisce che «Se per il fatto addebitato è iniziato procedimento penale, il decorso della prescrizione è sospeso fino al passaggio in giudicato della sentenza penale».

Il quarto comma prevede che «L'esecuzione della condanna alla sanzione disciplinare si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui il provvedimento è divenuto definitivo».

I primi due commi sono censurati dalla Corte rimettente, la quale ritiene che il legislatore delegato sia incorso in un eccesso di delega, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost., sia per aver portato da quattro a cinque anni il termine di prescrizione dell'illecito disciplinare del notaio (comma 1), sia per avere introdotto l'istituto dell'interruzione del corso della prescrizione (comma 2).

L'art. 146 della legge n. 89 del 1913, nel testo anteriore alla riforma, disponeva che «L'azione disciplinare contro i notai per le infrazioni da loro commesse alle disposizioni della presente legge, punibili con l'avvertimento, la censura e l'ammenda, la sospensione e la destituzione, si prescrive in quattro anni dal giorno della commessa infrazione, ancorché vi siano stati atti di procedura. La condanna ad una delle dette pene si prescrive nel termine di cinque anni compiuti dal giorno in cui fu pronunciata».



Orbene, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alla disposizione che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro concernente la norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi (*ex plurimis*, sentenze n. 230 del 2010, n. 112 e n. 98 del 2008, n. 140 del 2007).

Relativamente al primo di essi, il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega ed i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che lo ispirano, verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima (*ex plurimis*, sentenze n. 341 del 2007, n. 426 e n. 285 del 2006).

I principi posti dal legislatore delegante costituiscono, poi, non soltanto base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, finché sia possibile, nel significato compatibile con tali principi, i quali a loro volta vanno interpretati alla luce della *ratio* della legge delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2013, n. 119 del 2013, n. 272 del 2012 e n. 98 del 2008). Infatti, l'art. 76 Cost. non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, nella specie, come in precedenza posto in rilievo, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, poiché deve escludersi che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo; dunque, nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenze n. 98 del 2008 e n. 163 del 2000).

Nel caso *de quo*, alla luce dei suddetti principi, deve escludersi che l'aver portato da quattro a cinque anni il termine di prescrizione dell'illecito disciplinare del notaio e l'aver introdotto l'istituto dell'interruzione del corso della prescrizione abbia violato il menzionato parametro costituzionale, trattandosi di scelte del legislatore delegato coerenti con gli indirizzi generali della delega e compatibili con la *ratio* di questa.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 146, primo e secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come sostituito dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e, della legge 28 novembre 2005, n. 246), sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Corte di cassazione con le tre ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 ottobre 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 54

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 luglio 2014  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Consiglio regionale - Norme della Regione Calabria - Previsione che la nomina ad assessore dei componenti del Consiglio regionale comporta la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale, e l'affidamento temporaneo della supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza statutaria regionale che non può estendersi alla disciplina della materia elettorale - Violazione del divieto di mandato imperativo.**

- Delibera legislativa statutaria della Regione Calabria 3 giugno 2014, n. 393, art. 2, comma 1, lett. c).
- Costituzione, artt. 67 e 122, comma primo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587) in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso la quale è domiciliato per legge in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12.

Contro Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1 lett. e) della legge Regione Calabria recante «Testo di legge di revisione statutaria approvato con 2ª deliberazione consiliare ai sensi dell'art. 123 della costituzione - Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria)», pubblicata sul B.U.R.C. n. 25 del 9 giugno 2014, per contrasto con gli artt. 67 e 122, comma 1, della Costituzione.

*e ciò a seguito e in forza*

della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 30 giugno 2014.

FATTO

Nel B.U. della Regione Calabria n. 25 del 9 giugno 2014 è stata pubblicata la legge regionale avente ad oggetto «Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria)».

Il testo legislativo di detta legge è stato approvato dal Consiglio regionale, in prima lettura, con deliberazione n. 391 del 31 marzo 2014 e, in seconda lettura, con deliberazione n. 393 del 3 giugno 2014, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione.



Il testo dell'art. 2, comma 1 lett. c), che aggiunge il comma 4-ter all'art. 35 dello Statuto (l.r. n. 25/2004), prevede che «La nomina ad assessore di componenti del Consiglio regionale comporta la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale affidando temporaneamente la supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti».

La menzionata disposizione presenta profili di illegittimità costituzionale per le seguenti considerazioni in

## DIRITTO

*1. Violazione degli artt. 122, comma 1 della costituzione. Violazione della speciale competenza legislativa in materia elettorale.*

L'art. 2, comma 1 lett. c) della legge statutaria della Regione Calabria, pubblicata sul B.U.R. n. 25 del 9 giugno 2014, aggiunge il comma 4-ter all'art. 35 dello Statuto (l.r. n. 25/2004) disponendo che:

«La nomina ad assessore di componenti del Consiglio regionale comporta la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale affidando temporaneamente la supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti»

Tale disposizione statutaria, comportando la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale e introducendo un meccanismo di supplenza che affida temporaneamente l'esercizio delle funzioni del «consigliere-assessore» al primo dei candidati non eletti della stessa lista, viola l'art. 122, comma 1 Cost. poiché incide inevitabilmente sulla materia elettorale, materia che la Carta Costituzionale ha inteso riservare alla legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 122, comma 1 Cost., «Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

Al riguardo, va evidenziato che la Corte costituzionale ha già avuto modo di chiarire il contenuto di tale disposizione con specifico riguardo al complesso riparto della materia elettorale fra le diversi fonti normative statali e regionali, affermando che:

«...non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa.

Anzi, il fatto che la legge statale è chiamata a determinare i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell'art. 122 della Costituzione inevitabilmente riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di indirizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie.» (Corte Cost., sent. n. 2/2004)

Occorre altresì aggiungere che codesta Corte ha dichiarato incostituzionali analoghe disposizioni introdotte negli statuti delle regioni Umbria ed Emilia Romagna con sentenze, rispettivamente, n. 378 e n. 379 del 2004.

In particolare, la Corte ha ribadito che nella disciplina dettata dal citato art. 122 Cost. non residuano margini di determinazione per l'autonomia statutaria regionale atteso che il riconoscimento del potere statutario in



tema di forma di governo regionale, riconosciuto dall'art. 123 Cost. «è accompagnato dalla previsione dell'articolo 122» e «quindi la disciplina dei particolari oggetti cui si riferisce l'articolo 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria» (Corte Cost., sent. n. 379/2004).

Occorre, infine, osservare che la formulazione della disposizione in esame non può essere interpretata in alcun modo come espressiva di un mero principio direttivo per il legislatore regionale, nell'ambito della sua discrezionalità legislativa in materia, in quanto il meccanismo di sospensione e di supplenza ivi previsto è descritto in modo talmente dettagliato e stringente da non lasciar residuare alcun margine di manovra in capo al legislatore regionale.

## 2. *Violazione dell'art. 67 della costituzione. Violazione del divieto di mandato imperativo.*

Vi è un ulteriore ed autonomo profilo di illegittimità costituzionale della legge regionale in esame.

La disposizione dell'art. 2, comma 1 lett. c) della legge regionale *de qua*, infatti, nel prevedere una sorta di “consigliere supplente” si pone in manifesto contrasto con il principio del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost. poiché, stante la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale e l'introduzione di un meccanismo di supplenza che affida temporaneamente l'esercizio delle funzioni del “consigliere-assessore” al primo dei candidati non eletti della stessa lista, ne consegue che il consigliere supplente è soggetto a revoca da parte del supplito ove questo cessi dalle funzioni di assessore.

Sebbene l'art. 67 Cost. si riferisca espressamente ai membri del Parlamento italiano, si ritiene che il principio ivi espresso abbia portata generale e, pertanto, trascendendo il limitato ambito soggettivo a cui fa esplicito riferimento la disposizione in questione, si debba applicare a tutte le cariche elettive, anche a quelle relative alle Regioni e agli enti locali.

Al riguardo, pare utile riportare quanto statuito in più occasioni da codesta Corte in materia di ampiezza e limiti del potere statuario delle Regioni ad autonomia ordinaria:

«...gli statuti regionali non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente “ogni disposizione della Costituzione”, ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria “armonia con la Costituzione” (sentenza n. 304 del 2002); ciò che, più recentemente, ha trovato conferma nell'affermazione che gli statuti “dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione” (sentenza n. 196 del 2003).” (tra le altre, Corte Cost., sent. n. 2/2004 cit.).

*P.Q.M.*

*Tanto premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato e difeso.*

*Chiede che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 1 lett. c) della legge Regione Calabria recante “Testo di legge di revisione statutaria approvato con 2ª deliberazione consiliare ai sensi dell'art. 123 della costituzione - Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria)”, pubblicata sul B.U.R.C. n. 25 del 9 giugno 2014, per contrasto con gli artt. 67 e 122, comma 1, della Costituzione.*

Si depositeranno, con l'originale notificato del presente ricorso:

- 1) Estratto della deliberazione del C.d.M. del 30 giugno 2014;
- 2) Copia della legge Regione Calabria impugnata.

Roma, 7 luglio 2014

*Avvocato dello Stato: MARIA GABRIELLA MANGIA*



n. 55

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 luglio 2014  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni - Istituzione del fascicolo del fabbricato - Definizioni di fabbricato, aggregato e proprietari - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le analoghe definizioni previste dalla legislazione statale costituenti il presupposto per l'applicazione di norme poste a tutela di interessi unitari e generali quali quelli relativi alle costruzioni in zone sismiche - Contrasto con i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente della protezione civile e di governo - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza qualora la definizione di fabbricato della norma regionale fosse finalizzata ai fini dell'applicazione degli obblighi di tenuta e aggiornamento del fascicolo del fabbricato - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile con riguardo alla definizione di proprietario data dal legislatore regionale.**

- Legge della Regione Puglia 20 maggio 2014, n. 27, art. 2.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 11 e 83 e ss.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni - Istituzione del fascicolo del fabbricato - Norme concernenti il fascicolo del fabbricato e la sua obbligatorietà, la facoltà di redazione del fascicolo del fabbricato, la scheda informativa per i fabbricati esistenti, la verifica della condizione statica attuale dei fabbricati, gli aggregati e le sopraelevazioni - Ricorso del Governo - Denunciata imposizione di obblighi ulteriori rispetto a quelli posti dal testo unico dell'edilizia per il rilascio e il mantenimento del certificato di agibilità - Denunciata previsione della sanzione della sospensione del procedimento di rilascio del certificato di agibilità per le nuove costruzioni e di sospensione della sua efficacia per gli edifici già esistenti - Contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia concorrente del governo del territorio - Inosservanza del divieto di aggravamento dei procedimenti amministrativi e dell'esigenza di semplificazione delle procedure amministrative affermati dal legislatore statale - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Incidenza nella materia di competenza legislativa statale esclusiva della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Violazione del principio di eguaglianza per la imposizione di pari obblighi a proprietari di diverse condizioni economiche - Violazione del principio di ragionevolezza - Imposizione di limiti alla proprietà privata non necessari ad assicurare la funzione sociale della stessa.**

- Legge della Regione Puglia 20 maggio 2014, n. 27, artt. 3, 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 97, 42, comma secondo, e 117, commi secondo, lettere l) ed m), e terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 11, 12, 20, 22, 23-bis, 25, 26 e 83 e ss.; legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 1, comma 2; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 20; decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35; decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni - Istituzione del fascicolo del fabbricato - Scheda informativa per i fabbricati esistenti - Obbligo per il proprietario di allegare la scheda ai progetti di manutenzione straordinaria, recupero, restauro, ristrutturazione, ampliamento in orizzontale e verticale, da sottoporre a Permesso di Costruire, SCIA, DIA o CIL, pena il diniego dell'autorizzazione o il rifiuto della comunicazione inviata - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale di principio che non prevede tale diniego - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni, nonché violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente del governo del territorio.**

- Legge della Regione Puglia 20 maggio 2014, n. 27, art. 5, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 12, 20, 22, 23 e 23-bis; legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 29-bis.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, (c.f. 97163520584) in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, (c.f. 80224030587), fax 06/96514000 e PEC agsm2@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui Uffici domiciliario in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;



Contro Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale Puglia 20 maggio 2014 n. 27, in B.U.R. n. 66 del 26 maggio 2014, recante «Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni - Istituzione del fascicolo del fabbricato», segnatamente l'art. 2, in relazione all'art. 117, comma 2 lett. *l*) e comma 3 Cost. e al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con riferimento agli artt. 83 e ss. D.P.R. n. 380/2001; gli artt. 3, 4, 5, 6 e 7 in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., 42 Cost., 117, comma 2 lett. *l*) ed *m*) Cost., 117, comma 3 Cost., con riferimento agli artt. 11, 12, 20, 22, 23-*bis*, 25, 26 3 83 e ss. D.P.R. n. 380/2001.

## FATTO

Con legge regionale Puglia n. 27 del 20 maggio 2014, sono state previste disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni ed è stato istituito il fascicolo del fabbricato per gli immobili pubblici e privati di nuova costruzione.

Le finalità perseguite dalla legge regionale sono esplicitate nell'art. 1, ove si afferma che la Regione agisce «a tutela della pubblica e privata incolumità, persegue una politica mirata alla conoscenza dello stato conservativo del patrimonio edilizio a salvaguardia della sicurezza e della qualità delle strutture, nonché del buon governo del territorio». Questi obiettivi sono perseguiti mediante «un sistema integrato ed informatizzato per la conoscenza dello stato conservativo del patrimonio edilizio esistente, con particolare attenzione agli edifici strategici, ai fini di protezione civile e del rischio rilevante in relazione alle azioni sismiche» e attraverso «una politica di prevenzione e protezione dai rischi di eventi calamitosi, mediante l'individuazione di modalità di attuazione che sensibilizzino anche i soggetti privati interessati».

Gli scopi cui tende la legge regionale sono riconducibili alla competenza legislativa riconosciuta dall'art. 117, comma 3, Cost. alle Regioni, in materia di protezione civile e di governo del territorio. Nell'ambito di detta competenza le Regioni, come è noto, devono rispettare i principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

Le disposizioni della citata legge regionale indicate nell'epigrafe del presente atto sono costituzionalmente illegittime per i seguenti motivi in

## DIRITTO

*1. Illegittimità costituzionale dell'art. 2 l.r. Puglia n. 27 del 14 maggio 2014, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. l) e comma 3 Cost. e al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con riferimento agli artt. 83 e ss. D.P.R. n. 380/2001.*

1.1. La norma contenuta nell'articolo 2 rubricata «Definizioni» fornisce, al comma 1, una propria definizione di «fabbricato», inteso come «l'insieme di strutture portanti ed elementi costruttivi e architettonici reciprocamente connessi in modo da formare con continuità dalle fondamenta alla copertura un organismo edilizio funzionalmente autonomo».

Il comma 2 dà inoltre la definizione di «aggregato», termine con cui si fa riferimento a «un insieme di fabbricati attigui che già interagiscono staticamente per i soli carichi gravitazionali o che possono interagire per azioni sismiche o dinamiche in genere».

Il comma 3 considera «fabbricati di nuova costruzione» quelli iniziati dopo l'entrata in vigore della legge regionale, mentre, al comma 4, vengono chiamati «fabbricati esistenti» tutti gli altri.

Infine, il comma 5 precisa che «per proprietari si intendono: *a*) nel caso di costruzioni esistenti, il proprietario dell'intero fabbricato ovvero i titolari di proprietà delle singole porzioni; *b*) nel caso di nuove costruzioni, i soggetti per conto dei quali si procede alla realizzazione dell'immobile».



1.2. Le definizioni di fabbricato sopra descritte, la cui formulazione letterale, tra altro, consente astrattamente di darne un'applicazione generale, contrastano con quelle di «costruzione» e di «proprietario» previste dalla legislazione statale e che costituiscono il presupposto per l'applicazione di norme poste dal legislatore statale a tutela di interessi unitari, quali certamente sono quelli sottesi alla legge regionale in esame.

Le costruzioni in zone sismiche sono, infatti, sottoposte alla disciplina prevista agli artt. 83 e ss. del DPR n. 380/2001, che ne subordina la realizzazione a specifiche norme tecniche emanate con decreti del Ministro per le infrastrutture e i trasporti, di concerto con il Ministro per l'interno, sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il Consiglio nazionale delle ricerche e la Conferenza unificata StatoRegioni-Enti locali.

La Corte costituzionale, in particolare, ha chiarito che rientra nella competenza statale la fissazione delle norme e delle procedure tecniche da applicare agli accertamenti, al fine di attestare l'idoneità statica, perché queste «esigono una determinazione uniforme e valida per tutte le zone sismiche presenti nel territorio nazionale» (sent. n. 302 del 1988).

In quest'ambito, l'intento unificatore della legislazione statale esige una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico e si giustifica «attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui, ugualmente, compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali» (sent. n. 182 del 2006; si veda anche sent. n. 64 del 2013).

La Corte costituzionale ha anche chiarito che il potere di riconoscere le ragioni particolari che impediscono il rispetto delle norme tecniche è affidato al Ministro per le infrastrutture e i trasporti in quanto in quest'ambito «il legislatore ha inteso dettare una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco sia l'alta tecnicità dei provvedimenti in questione sia l'esigenza di una valutazione uniforme dei casi di deroga» (sent. n. 254 del 2010).

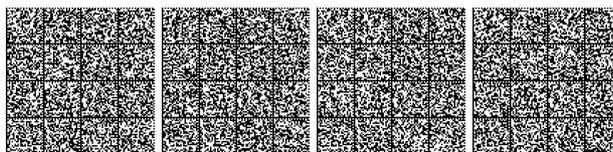
1.3. L'uniforme applicazione delle norme per le costruzioni in zone sismiche presuppone, evidentemente, una definizione altrettanto uniforme di «costruzione» e alla luce di detta considerazione risulta esorbitante, rispetto alla sfera di competenza regionale, la previsione regionale che intende dare una definizione generale di «fabbricato», a maggior ragione se essa comporta poi l'applicazione di norme con fini di «protezione civile» e di riduzione del «rischio rilevante in relazione alle azioni sismiche» (art. 1 della l.r. in esame).

La definizione di «fabbricato» fornita dalla norma regionale si discosta, infatti, dalla definizione contenuta nella citata legge statale, come interpretata dalla giurisprudenza. Gli artt. 83 e ss. del TU dell'edilizia, infatti, si applicano a tutte le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi nelle zone dichiarate sismiche, senza alcuna distinzione tra nuove costruzioni e opere realizzate previa demolizione di manufatti preesistenti (Cons. St., sez. IV, sent. n. 3703 del 2009) e senza che sia rilevante il carattere stabile o precario della costruzione (Cass. pen., sez. III, sent. n. 17623 del 2006).

Tale definizione è, all'evidenza, più ampia di quella data dall'art. 2 della legge regionale in esame che, nel riferirsi all'«insieme di strutture portanti ed elementi costruttivi e architettonici reciprocamente connessi in modo da formare con continuità, dalle fondamenta alla copertura, un organismo edilizio funzionalmente autonomo», presuppone un grado di completezza dell'edificio (che deve essere dotato di una «copertura» e soprattutto «funzionalmente autonomo») non richiesta dalla normativa statale.

La norma regionale, dunque, viola l'art. 117, comma 3, Cost., per contrasto con i principi fondamentali dettati dalle norme sopra indicate del TU dell'edilizia, oltre a violare i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Infatti, se alla nozione di «fabbricato» data dalla legge regionale «ai fini di protezione civile e del rischio rilevante in relazione alle azioni sismiche» occorre dare portata generale, seguendo il dato letterale, è chiaro che a essa dovrebbe farsi riferimento anche per farne discendere l'applicazione delle norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche. In questo modo, si determina una restrizione dell'ambito di applicazione di una disciplina statale, dettata alla luce di esigenze unitarie di tutela dell'incolumità pubblica, con violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

Se, invece, la definizione di cui si discute dovesse considerarsi limitata ai soli fini dell'applicazione degli obblighi di tenuta e aggiornamento del fascicolo del fabbricato, la disposizione appare iniqua e irragionevole, con violazione dell'art. 3 Cost. Essa, infatti, sottopone a tali obblighi determinate costruzioni per fini di protezione civile e prevenzione del rischio di eventi calamitosi, escludendo irragionevolmente altri tipi di costruzioni (pur prive di copertura o funzionalmente non autonome), per i quali sussiste il medesimo rischio che, appunto, la legge statale ha inteso tutelare prevedendo una disciplina unitaria.



1.4. Anche la definizione di «proprietario» data dalla legge regionale, anch'essa espressa in termini generali, contrasta con quella data dalla legislazione statale, con violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. e, dunque, risulta irragionevole e in contrasto con principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio.

La disciplina del diritto di proprietà rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. e, pertanto, contrasta con tale parametro una norma regionale che prevede, in via generale, una definizione diversa da quella di «proprietario» ricavabile dall'art. 832 del codice civile.

Se anche questa definizione fosse limitata ai soli fini dell'applicazione delle altre disposizioni della legge regionale, ciò non sarebbe sufficiente a escluderne l'incostituzionalità.

Nel ricomprendere nella nozione, nel caso di costruzioni esistenti, «il proprietario dell'intero fabbricato ovvero i titolari di proprietà delle singole porzioni», la norma, infatti, trascura le situazioni nelle quali il proprietario abbia ceduto a terzi la facoltà di edificare (ad esempio mediante la costituzione di un diritto di superficie o di usufrutto) e pone difficoltà applicative nel caso di condominio, non essendo chiaro su chi gravino le varie incombenze.

Inoltre, nel sussumere nel concetto di proprietari «i titolari di proprietà delle singole porzioni» di un intero edificio, si omette irragionevolmente d'individuare il soggetto responsabile della tenuta e dell'aggiornamento del fascicolo nei casi di lavori sulle parti comuni dell'edificio.

Dunque, imporre gli obblighi di aggiornamento del registro «in occasione di ogni lavoro» al proprietario e non ai soggetti che hanno titolo per richiedere il permesso di costruire, risulta del tutto irragionevole, oltre che contrastante con i principi fondamentali della materia «governo del territorio», ricavabili dall'art. 11 del TU dell'Edilizia D.P.R. n. 380/2001.

1.5. Con riguardo agli immobili da costruire, la norma regionale non pone obblighi a carico dei «proprietari», ma fa piuttosto riferimento ai «soggetti per conto dei quali si procede» a effettuare i lavori, con una previsione che comunque rimane oscura e risulta quindi irragionevole.

Non si comprende, infatti, chi debba occuparsi di tali incombenze nel caso in cui sia stato concluso un contratto di vendita d'immobili da costruire, ai sensi del d.lgs. n. 122 del 2005, in cui il trasferimento della proprietà non sia immediato. In una simile situazione, non si capisce se il soggetto per conto del quale si procede alla realizzazione dell'immobile sia il venditore (titolare della proprietà durante i lavori e responsabile degli stessi) o l'acquirente (che non è proprietario del bene né ha alcun controllo sui lavori, ma è la persona nel cui interesse essi sono svolti).

La norma, dunque, sotto tale profilo viola l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. e il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché l'art. 117, comma 3, Cost. in riferimento ai principi fondamentali in materia di «governo del territorio» ricavabili dalle citate norme del TU dell'edilizia DPR n. 380/2001.

*2. Illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 6 e 7 della l.r. Puglia n. 27 del 14 maggio 2014, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., 42 Cost., 117, comma 2 lett. l) ed m) Cost., 117, comma 3 Cost., con riferimento agli artt. 11, 12, 20, 22, 23-bis, 25, 26 3 83 e ss. D.P.R. n. 380/2001.*

2.1. L'art. 3 della l.r. Puglia n. 27 del 14 maggio 2014 individua nel «fascicolo del fabbricato» lo strumento operativo idoneo al perseguimento delle finalità di protezione civile e dai rischi di eventi calamitosi, in relazione alle azioni sismiche perseguite dalla legge regionale. Il fascicolo, corredato da una scheda di sintesi, deve essere redatto «a cura dei proprietari» ed è obbligatorio per gli immobili di nuova costruzione (art. 3, comma 1), nonché per i fabbricati esistenti elencati nella Delibera G.R. 31 maggio 2011 n. 1214, pubblici o privati ad uso pubblico (art. 3, comma 7).

Il fascicolo è «riferito ad un fabbricato strutturalmente indipendente e alle sue pertinenze, deve contenere tutte le informazioni riguardanti la situazione progettuale, urbanistica, edilizia, catastale, strutturale, impiantistica, nonché i dati dei relativi atti autorizzativi, nonché gli estremi e l'oggetto degli atti autorizzativi, comunque denominati» (art. 3, comma 2). Esso «deve essere aggiornato in occasione di ogni lavoro o di modifica significativa dello stato di fatto e/o della destinazione d'uso dell'intero fabbricato o di parte di esso» nonché «nel caso di lavori eseguiti da enti erogatori di pubblici servizi» e comunque nel termine perentorio di dieci anni dall'ultimo deposito della scheda di sintesi (art. 3, comma 3).

L'art. 3, comma 4, prevede che il fascicolo deve essere depositato «presso l'amministrazione pubblica responsabile» e tenuto in copia presso «l'amministratore di condominio a disposizione per ogni controllo da parte delle autorità competenti».



La scheda di sintesi, a sua volta, deve essere aggiornata contestualmente al fascicolo del fabbricato e inviata al Comune di competenza nonché, per gli edifici ricadenti nelle classi III e IV della deliberazione della Giunta regionale n. 1214 del 31 maggio 2011, al Servizio Regionale Lavori Pubblici (art. 3, comma 5).

L'omessa allegazione della scheda di sintesi all'istanza per il rilascio del certificato di agibilità, comporta la sospensione del relativo procedimento (art. 3, comma 6).

L'art. 4 prevede, in capo ai Comuni, la facoltà di estendere l'obbligo di tenuta del fascicolo di fabbricato anche ai proprietari degli edifici già esistenti «ricadenti in aree instabili o potenzialmente instabili» (art. 4, comma 1) oppure «ricadenti nelle zone di alta sismicità classificate «1» e «2», ai sensi dell'O.P.C.M. n. 3274/2003» (art. 4, comma 2). Esso è obbligatorio anche per gli edifici ricadenti in classe IV (Edifici di interesse strategico e opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile) e in classe III (Edifici e opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso) della deliberazione della Giunta regionale n. 1214 del 31 maggio 2011.

L'art. 5 dispone che, per i fabbricati già esistenti — salvo che il Comune non preveda l'obbligo di tenuta del fascicolo a norma dell'articolo 4 — i proprietari devono comunque curare la redazione di una Scheda informativa, della quale si elencano i contenuti necessari (comma 1, e, se già richiesti dalla legislazione vigente all'epoca della costruzione, comma 4).

La scheda deve essere custodita dal proprietario o dall'amministratore di condominio, deve essere a disposizione per eventuali controlli delle autorità competenti e deve essere allegata ai progetti di manutenzione straordinaria, recupero, restauro, ristrutturazione, ampliamento da sottoporre a permesso di costruire, SCIA, DIA o CIL, pena il diniego dell'autorizzazione o il rifiuto della comunicazione inviata» (art. 5, comma 2). Essa deve essere aggiornata ogniqualvolta mutino i dati in essa riportati e comunque ogni dieci anni (art. 5, comma 3).

La mancata redazione o l'omesso aggiornamento del fascicolo del fabbricato comporta una sanzione pecuniaria da 5.000 (cinquemila) euro a 50.000 (cinquantamila) euro (art. 10, comma 1) e la sospensione del certificato di agibilità (art. 10, comma 4). Dal canto suo, il mancato invio della scheda informativa, come si è visto, implica il diniego dell'autorizzazione o il rifiuto della comunicazione inviata (art. 5, comma 2).

L'art. 6 prevede che i Comuni raggruppino i fabbricati esistenti per probabile livello di rischio attuale, in base a un cronoprogramma da approvare entro sei mesi dall'entrata in vigore della normativa, stabilendo che la verifica delle condizioni statiche dei fabbricati deve essere effettuata da un tecnico con idoneo titolo professionale entro tre mesi dall'approvazione del cronoprogramma e deve essere a disposizione per ogni controllo da parte delle Autorità competenti. A conclusione delle operazioni di verifica, il professionista incaricato redige una relazione tecnica da trasmettere al Comune di competenza, nella quale propone, ove necessario, ulteriori fasi di approfondimento conoscitivo e controlli specialistici, eventuali interventi e un piano di corretta manutenzione.

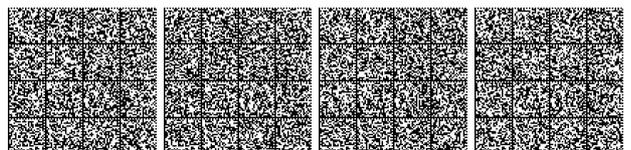
L'art. 7, comma 1, prevede che, nei casi d'interventi sulle strutture aventi funzione statica dei fabbricati esistenti (che riguardino in particolare le sopraelevazioni e gli aggregati), è obbligatorio redigere il progetto di messa in sicurezza delle unità strutturali sottostanti e adiacenti, da trasmettersi all'Ufficio tecnico del Comune di pertinenza, «anche se attinenti a proprietà diverse».

2.2. Le descritte norme della legge della Regione Puglia n. 27 del 2014 eccedono la competenza legislativa regionale e pongono obblighi irragionevoli a carico dei privati, risultando incostituzionali sotto diversi profili.

In primo luogo si osserva che l'inottemperanza agli obblighi di redazione e aggiornamento del fascicolo del fabbricato e della scheda informativa comportano, come si è visto, la sanzione della sospensione del procedimento di rilascio del certificato di agibilità per le nuove costruzioni e di sospensione della sua efficacia per gli edifici già esistenti (art. 3, comma 6)

Così facendo, la norma regionale impone ai proprietari obblighi ulteriori rispetto a quelli posti dal TU dell'edilizia per il rilascio e il mantenimento del certificato di agibilità.

Si osserva in proposito che tale certificato deve essere ricondotto tra i titoli abilitativi e che la Corte Costituzionale ha affermato che «lo stato ha mantenuto la disciplina dei titoli abilitativi come appartenente alla potestà di dettare i principi della materia», di competenza concorrente, del «governo del territorio». La competenza del legislatore statale si giustifica affinché «la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione» (sent. n. 303 del 2003).



Il rilascio del certificato di agibilità è disciplinato dall'art. 25 del DPR n. 380 del 2001, il quale indica in maniera tassativa i documenti che devono essere allegati alla domanda (richiesta di accatastamento dell'edificio; dichiarazione di conformità dell'opera al progetto approvato, di prosciugatura dei muri e di salubrità degli ambienti; attestazione di conformità alle norme sulla sicurezza degli impianti e all'isolamento termico ovvero certificato di collaudo degli stessi). La norma statale pone, inoltre, termini precisi per la conclusione del procedimento (trenta giorni dalla ricezione della domanda, nel caso in cui sia stato rilasciato dall'ASL il parere previsto dall'art. 5, comma 3, lett. a), del TU dell'edilizia; sessanta giorni in caso di autodichiarazione), i quali possono essere interrotti una sola volta, entro quindici giorni dalla domanda, «esclusivamente per la richiesta di documentazione integrativa, che non sia già nella disponibilità dell'amministrazione o che non possa essere acquisita autonomamente».

La disposizione è volta a semplificare la procedura per il rilascio del titolo abilitativo e per questo rappresenta un principio fondamentale della materia «governo del territorio». Di conseguenza, norme regionali che impongano al privato la trasmissione di documenti (il fascicolo del fabbricato e la scheda di sintesi, per le nuove costruzioni) non previsti dalla TU dell'edilizia, si pongono in contrasto con le descritte norme di principio statali.

2.3. L'art. 26 del D.P.R. n. 380 del 2001 dispone che la dichiarazione d'inagibilità dell'edificio consegua al venir meno delle condizioni di sicurezza, igiene e salubrità.

La norma regionale in esame si pone in contrasto anche con questo principio, laddove individua un'ulteriore ipotesi di sospensione del certificato di agibilità (la mancata trasmissione della scheda informativa, per i fabbricati esistenti), non riconducibile in alcun modo al venir meno delle condizioni di sicurezza, igiene e salubrità, la cui sussistenza non viene verificata in concreto. Ne consegue, anche in questo caso, la violazione dei principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia «governo del territorio».

2.4. La norma regionale, nell'aggravare in maniera ingiustificata il procedimento per il rilascio del certificato di agibilità per le nuove costruzioni, si pone inoltre in contrasto con l'art. 97 Cost., sotto il profilo del buon andamento dell'amministrazione, contenuto nel divieto di aggravamento dei procedimenti amministrativi (art. 1, comma 2, della legge n. 241 del 1990) e nell'esigenza di semplificazione delle procedure amministrative (esigenza desumibile da diverse fonti, tra cui l'art. 20 della legge n. 59 del 1997, il decreto-legge n. 5 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 35 del 2012, il decreto-legge n. 69 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013).

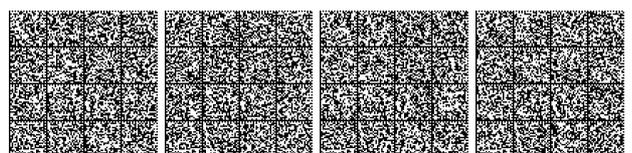
La Corte costituzionale ha infatti rilevato che «la condotta della pubblica amministrazione sembra tendenzialmente intesa, oggi, al non aggravamento dei procedimenti amministrativi» (sent. n. 537 del 1990) e su tale base ha in più occasioni dichiarato l'incostituzionalità di norme regionali che generavano «un ingiustificato aggravamento del procedimento» (sent. n. 298 del 2013, relativa all'autorizzazione unica per l'installazione di elettrodotti). La Corte costituzionale ha anche qualificato come principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente «le norme statali ispirate alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, volte a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione, entro un termine definito, del procedimento autorizzativo» (sent. n. 119 del 2014, relativa alla localizzazione di centrali di compressione a gas).

2.5. Sotto altro profilo, le regole ispirate alla semplificazione amministrativa costituiscono esercizio della potestà legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto anche l'attività amministrativa (e, quindi, i procedimenti amministrativi) può assurgere alla qualifica di «prestazione» della quale lo Stato è competente a fissare un «livello essenziale» a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici e soggetti privati (sentt. n. 298 e n. 62 del 2013, n. 207 e n. 203 del 2012).

Con detti principi certamente contrastano gli oneri aggiunti dalle norme regionali in esame al procedimento per il rilascio del certificato di agibilità e, in particolare, l'obbligo di comunicare dati in larga parte già in possesso dell'amministrazione (si pensi alle informazioni relative alla situazione progettuale, urbanistica, edilizia, catastale, strutturale).

2.6. Gli obblighi di stesura e aggiornamento del fascicolo del fabbricato comportano il ricorso a una pluralità di professionisti (geometri, architetti, ingegneri, geologi) abilitati secondo i rispettivi ordinamenti professionali (art. 5, comma 1 e art. 6). Si tratta di un onere imposto indistintamente a tutti i proprietari, anche a quelli di più modeste condizioni economiche, con violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Le norme regionali, infatti, impongono ai privati oneri non necessari e comunque sproporzionati ed eccessivamente gravosi, ponendosi dunque in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza, e con l'art. 42, comma 2, Cost., in quanto impongono limiti alla proprietà privata, che non appaiono necessari ad assicurarne la funzione sociale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 315/2003, giudicando su analoghe norme della Regione Campania, premesso che «nessun dubbio può sussistere riguardo alla doverosità della tutela della pubblica e privata



incolumità, che rappresenta lo scopo dichiarato della legge, ed il conseguente obbligo di collaborazione che per la realizzazione di tale finalità può essere imposto ai proprietari degli edifici», ha osservato tuttavia che «la previsione di siffatto obbligo e dei conseguenti oneri economici deve essere compatibile con il principio di ragionevolezza e proporzionalità e che le relative modalità di attuazione debbono essere adeguate allo scopo perseguito dal legislatore».

Dette circostanze hanno condotto a giudicare le norme censurate lesive dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del generale canone di ragionevolezza, e dell'art. 97 Cost., in relazione al principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione.

La Corte costituzionale ha, inoltre, ricordato, con la sentenza n. 312 del 2010, che la normativa sul «registro del fabbricato» è stata giudicata incostituzionale, quando si è ritenuto che «le specifiche modalità di predisposizione e tenuta del registro fossero contrarie al generale canone di ragionevolezza, a cagione della eccessiva gravosità degli obblighi imposti ai proprietari e dei conseguenti oneri economici, nonché al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, data la ritenuta intima contraddittorietà della imposta necessità di richiedere ad una pluralità di tecnici privati informazioni già in possesso delle competenti amministrazioni». La complessità e la vastità delle attestazioni richieste, infatti, rispondono a finalità di vigilanza e controllo che non solo appartengono alla tipica responsabilità pubblica, ma sono pure connesse ad interessi della collettività non immediatamente riferibili alla responsabilità dei proprietari.

Le disposizioni censurate si pongono, dunque, in contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost., imponendo la duplicazione di accertamenti e la conservazione di informazioni e documenti già ricadenti nei compiti affidati alla p.a., oltre a violare i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui agli stessi artt. 3 e 97 Cost., l'art. 42 Cost., in quanto comportano limiti alla proprietà privata che non appaiono necessari ad assicurarne la funzione sociale.

2.7. Con specifico riferimento alla norma contenuta nell'articolo 5, comma 2, si evidenzia l'introduzione di una misura di carattere sostanzialmente sanzionatorio, che consiste nel diniego dell'autorizzazione o nel rifiuto della comunicazione inviata nelle ipotesi di mancata allegazione della scheda informativa ai progetti ivi contemplati, da sottoporre a permesso di costruire, SCIA, DIA o CIL. Tale diniego non è previsto dalla normativa statale di principio, da prendersi a riferimento, e segnatamente gli articoli 12 e 20 del D.P.R. n. 380/2001 per il permesso di costruire, gli articoli 22 e 23 del medesimo Testo Unico per la DIA e l'articolo 23-bis dello stesso D.P.R. n. 380/2001 per la CIL. Con particolare riferimento alla SCIA giova, poi, ricordare che, ai sensi dell'articolo 29-bis della legge n. 241/1990, le disposizioni concernenti, tra l'altro, la SCIA attengono alla competenza esclusiva dello Stato, essendo state ricondotte nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione. (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 164/2012 e 121/2014)

Per tale specifico aspetto la norma in esame eccede dalle competenze regionali, violando la competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni, nonché i principi fondamentali in materia di governo del territorio rinvenibili nelle citate norme del Testo Unico dell'edilizia D.P.R. n. 380/2001, in violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) e 3 Cost.

*P.Q.M.*

*Chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme della l.r. Puglia n. 27 del 20 maggio 2014 di cui agli artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7 in quanto in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, in ragione dei principi di ragionevolezza, semplicità e proporzionalità, con l'art. 42, della Costituzione che tutela la proprietà privata, con l'articolo 117, comma 2, lettere l) ed m) della Costituzione, con riferimento alla competenza statale in materia di ordinamento civile e livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, oltre che con i principi fondamentali della normativa statale in materia di «governo del territorio» (art. 117, comma 3, con riferimento agli artt. 11, 12, 20, 22, 23, 23-bis, 25, 26, 83 e ss. del d.P.R. n. 380 del 2001).*

Roma, 14 luglio 2014

*L'Avvocato dello Stato:* GIACOBBE



## N. 56

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 luglio 2014  
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Contributo delle Regioni e delle Province autonome alla finanza pubblica - Incremento degli importi del concorso finanziario fissati dalla legge di stabilità 2014 - Previsione per la Regione Valle d'Aosta dell'importo di 10.157 milioni di euro per l'anno 2014 e di 6.926 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015-2017, da realizzare (fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009) con il meccanismo dell'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Previsione della possibilità di modificare i suddetti importi, ad invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo da siglare in Conferenza permanente entro il 30 giugno 2014 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata definizione unilaterale della misura delle entità finanziarie gravanti sulla ricorrente, in contrasto con le procedure negoziali previste dallo Statuto speciale - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Contrasto con le norme di attuazione statutaria che fissano le quote di tributi erariali da attribuire alla Valle d'Aosta - Violazione del principio pattizio e dell'autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria valdostana - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, combinato disposto dei commi 1, 3 (sostitutivo dell'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) e 4.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120, nonché 117, comma terzo, e 119 in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), 12, 48-bis e 50, comma 5; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7; decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320, art. 1.

**Bilancio e contabilità pubblica - Contributo delle Regioni e delle Province autonome alla finanza pubblica - Incremento degli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali, nell'ambito della determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità in termini di competenza eurocompatibile - Previsione per la Regione Valle d'Aosta di un aumento di 5 milioni di euro per l'anno 2014 e di 7 milioni di euro per gli anni 2015-2017 rispetto agli importi tabellari fissati dall'art. 1, comma 499, della legge di stabilità 2014 - Previsione della possibilità di modificare i nuovi importi, ad invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo da siglare in Conferenza permanente entro il 30 giugno 2014 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata determinazione unilaterale del concorso finanziario valdostano, in contrasto con le procedure negoziali previste dallo Statuto speciale - Violazione del principio pattizio e compressione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione di competenze legislative, organizzative e finanziarie costituzionalmente e statutariamente attribuite alla Valle d'Aosta - Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, combinato disposto dei commi 1, 2 (modificativo della tabella di cui all'art. 1, comma 454, lett. d), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come sostituito dall'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) e 4.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120, nonché 117, comma terzo, e 119 in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), 12, 48-bis e 50, comma 5; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7.



**Bilancio e contabilità pubblica - Contributo aggiuntivo delle Regioni e delle Province autonome alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017- Previsione che la realizzazione avvenga in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autocordinamento dalle medesime Regioni e Province autonome; che la proposta sia recepita con intesa sancita dalla Conferenza permanente entro il 31 maggio 2014 (per il contributo del 2014) ed entro il 31 ottobre 2014 (per il contributo degli anni 2015-2017); che, in assenza di tempestiva intesa, il Governo possa determinare gli importi del concorso di ciascuna Regione ed assegnarli ai singoli ambiti di spesa - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata compromissione della capacità di spesa della ricorrente e alterazione della corrispondenza dei mezzi finanziari ai bisogni regionali - Determinazione unilaterale del concorso finanziario valdostano, in contrasto con le procedure negoziali previste dallo Statuto speciale - Violazione del principio pattizio nonché dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e leale collaborazione - Lesione di competenze costituzionalmente e statutariamente attribuite alla Valle d'Aosta.**

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120, nonché 117, comma terzo, e 119 in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. *a*), 3, primo comma, lett. *f*), 12, 48-*bis* e 50, comma 5; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi in ogni settore - Previsione di un risparmio complessivo di 700 milioni di euro per il 2014 da parte delle Regioni e delle Province autonome - Previsione dell'applicabilità della stessa riduzione "in ragione d'anno, a decorrere dal 2015" - Previsione che gli importi per ciascuna autonomia sono determinati con le modalità di cui all'art. 46 del decreto-legge n. 66 del 2014 e vanno realizzati mediante riduzione dei corrispettivi dei contratti in essere ovvero mediante misure alternative di contenimento della spesa corrente - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata imposizione alla ricorrente di un ulteriore contributo finanziario definito unilateralmente e destinato a protrarsi a tempo indeterminato - Irragionevole equiparazione della Valle d'Aosta alle Regioni a statuto ordinario - Violazione del principio pattizio e del principio di leale collaborazione - Violazione dell'autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria costituzionalmente e statutariamente garantita alla Regione valdostana.**

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 8, combinato disposto dei commi 4, lett. *a*), 6, 8 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120, nonché 117, comma terzo, e 119 in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. *a*), 3, primo comma, lett. *f*), 12, 48-*bis* e 50, comma 5; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7.

Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, P.zza Deffeyes, n. 1, C.F. 80002270074, in persona del Presidente *pro tempore*, Augusto Rollandin, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della deliberazione della Giunta regionale n. 989 dell'11 luglio 2014, dal Prof. Avv. Francesco Saverio Marini (MRNFNC73D28H501U; pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; fax. 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli n. 48, ha eletto domicilio; ricorrente ;

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12; resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria», convertito con modificazioni dalla legge n. 89 del 2014, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 143 del 23 giugno 2014, limitatamente agli articoli 8, commi 4, lettera *a*), 6, 8 e 10; 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6, in quanto lesivi di competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione ricorrente.



## FATTO

1. Con il decreto-legge n. 66 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89 del 2014, il legislatore ha introdotto disposizioni urgenti volte a garantire la competitività del nostro Paese, delegando il Governo all'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesorerie, nonché a riordinare e potenziare la disciplina per la gestione del bilancio e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

2. Molte delle norme contenute nel citato decreto-legge, tuttavia, incidono indebitamente su sfere di competenza costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione Valle d'Aosta, ledendone l'autonomia legislativa, finanziaria ed organizzativa.

Si tratta, in particolare, delle seguenti previsioni normative:

art. 8, comma 4, lettera *a*), nella parte in cui impone alle pubbliche amministrazioni, per l'anno 2014, una riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi per un importo complessivo di 2.100 milioni di euro, includendo espressamente tra i destinatari della previsione anche le Regioni ad autonomia speciale, alle quali viene richiesto un risparmio complessivo di 700 milioni di euro;

art. 8, comma 6, nella parte in cui individua le modalità per la determinazione dei predetti obiettivi di riduzione di spesa attraverso il richiamo espresso dell'art. 46 del medesimo decreto-legge, parimenti impugnato con il presente ricorso e oggetto di separata trattazione;

art. 8, comma 8, laddove stabilisce che la prevista riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi può essere conseguita anche mediante la riduzione «degli importi dei contratti in essere nonché di quelli relativi a procedure di affidamento per cui sia già intervenuta l'aggiudicazione, anche provvisoria, aventi ad oggetto acquisto o fornitura di beni e servizi», il tutto nella misura del 5%;

art. 8, comma 10, nella parte in cui precisa che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono adottare «misure alternative di contenimento» della spesa corrente con l'obbligo, tuttavia, di conseguire risparmi di spesa che non possono risultare inferiori rispetto a quelli derivanti dall'applicazione del comma 4 (ossia inferiori a 700 milioni di euro);

art. 46, commi 1 e 2, nella parte in cui modificano l'art. 1, comma 454, lettera *d*), della legge n. 228 del 2012, come modificato, a sua volta, dall'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013 (disposizioni, queste ultime, entrambe impuginate dalla Valle dinanzi a codesta Ecc.ma Corte con ricorsi recanti rispettivamente nn. r.g. n. 24/2013 e 7/2014), aumentando di 5 milioni di euro, per l'anno 2014, e 7 milioni di euro, per gli anni 2015-2017, gli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali, nell'ambito della determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità in termini di competenza eurocompatibile;

art. 46, comma 3, laddove modifica testualmente l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2014, già impugnato dalla Regione con il citato ricorso n. 7/2014, imponendo alle Autonomie speciali un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 440 milioni di euro per l'anno 2014 e di 300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. La medesima disposizione chiarisce, inoltre, che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27, della legge n. 42 del 2009, il suddetto importo deve essere assicurato mediante il più volte contestato meccanismo di accantonamento unilaterale dei contributi aggiuntivi «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali». Per quanto concerne, nello specifico, la Valle d'Aosta, la stessa sarà tenuta ad accantonare somme per 10.157 milioni di euro con riferimento all'anno 2014 e 6.925 milioni di euro con riguardo agli anni 2015/2017;

art. 46, comma 4, nella parte in cui prevede che gli importi individuati nei precedenti, gravati, commi 2 e 3 dello stesso articolo, possono subire delle variazioni mediante accordo sostitutivo da raggiungersi tra le Regioni e le Province autonome interessate. Tale accordo deve essere siglato «entro il 30 giugno 2014, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano» e deve essere successivamente recepito con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

art. 46, comma 6, laddove richiede un ulteriore contributo finanziario alle Regioni ad autonomia speciale, qualificando tale obbligo contributivo come «conseguenza dell'adeguamento» dei rispettivi «ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica». Lo stesso comma 6 specifica, inoltre, che il contributo deve essere assicurato «a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni direttamente applicabili alla Autonomie speciali ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost.

La medesima disposizione, infine, demanda alla sede dell'auto-coordinamento delle Regioni e delle Province autonome e ad un'intesa da sancire in Conferenza permanente il riparto del contributo complessivo, specificando che l'intesa deve essere raggiunta entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno in corso, ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti.



In mancanza del raggiungimento dell'intesa nei suddetti termini, la nonna attribuisce allo Stato il potere di determinare gli importi e di assegnarli ai singoli ambiti di spesa - mediante DPCM da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro 20 giorni dalla scadenza dei predetti termini - tenendo anche conto del PIL e della popolazione residente. Con lo stesso provvedimento governativo, infine, possono essere eventualmente rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati nonché «le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato».

3. Ciò premesso, con il presente ricorso la Regione Valle d'Aosta, come in epigrafe rappresentata e difesa, impugna il decreto-legge n. 66 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89 del 2014, limitatamente alle norme più sopra menzionate, in quanto lesive delle proprie prerogative tutelate da una pluralità di norme costituzionali e statutarie, e ne chiede, pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale alla luce dei seguenti motivi di

## DIRITTO

In via preliminare si rileva che esigenze di organicità dell'impugnativa rendono opportuno trattare con logica priorità i profili di incostituzionalità dell'art. 46, del decreto-legge oggetto del presente giudizio, rispetto a quelli relativi al gravato art. 8 del medesimo decreto.

Quest'ultimo, infatti, opera un rinvio espresso alla disciplina recata dall'art. 46, la quale merita, pertanto, di essere esaminata per prima.

*Premessa introduttiva sulla disciplina recata dall'art. 46 del decreto-legge n. 66 del 2014, come convertito dalla legge n. 89 del 2014.*

1. Come rilevato in narrativa, l'art. 46 detta la disciplina del concorso delle Regioni e delle Province autonome alla riduzione della spesa pubblica.

Nel fare ciò, il citato articolo prospetta, in maniera peraltro poco chiara e disorganica, due distinte modalità di concorso finanziario delle Autonomie speciali: da un lato, quella mediante il meccanismo, reiteratamente contestato dalla Valle, dell'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali (comma 3); dall'altro, la diversa ed ulteriore modalità di cui al comma 6, la quale contempla l'adozione di un DPCM, previa deliberazione del Consiglio di Ministri.

2. Scendendo nel dettaglio, quest'ultima procedura è scandita secondo i seguenti passaggi:

a) lo Stato individua unilateralmente l'entità complessiva del contributo finanziario che le Autonomie speciali sono tenute ad assicurare per ciascuno degli anni 2014-2015-2016 e 2017;

b) le Autonomie propongono in sede di auto-coordinamento gli ambiti di spesa e gli importi relativi al predetto contributo;

c) tale proposta deve essere successivamente recepita con apposita intesa da sancire in Conferenza permanente;

d) in caso di mancato raggiungimento dell'intesa - evenienza, quest'ultima, che deve dirsi scontata atteso che il termine entro il quale l'accordo deve essere siglato o è già scaduto (31 maggio 2014, per il contributo del 2014) o è talmente breve da non poter essere rispettato (31 ottobre 2014, per il contributo degli anni 2015/2017) - la disposizione attribuisce allo Stato il potere di: *i)* determinare gli importi del concorso ed assegnarli ai singoli ambiti di spesa (mediante lo strumento del DPC2V1); *ii)* eventualmente, rideterminare i livelli di finanziamento degli ambiti unilateralmente individuati nonché «le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato» (art. 46, comma 6).

Ciò posto, occorre evidenziare sin d'ora l'illegittimità di ciascuno dei meccanismi di concorso finanziario più sopra descritti.

3. Iniziando dal primo di essi, ossia lo strumento dell'«accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali», la Valle d'Aosta ne ha in più occasioni evidenziato l'incostituzionalità e reitera, anche in questa sede, le censure già puntualmente svolte a tale specifico riguardo.

Infatti tale meccanismo, sul quale si tornerà a breve, è lesivo delle attribuzioni della Regione ricorrente poiché incide unilateralmente e jure imperli sulle entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali, ossia su una materia riservata alla normativa di attuazione contenuta nella l. n. 690 del 1981, modificabile, come chiaramente riconosciuto da codesta Ecc.ma Corte, solo attraverso la particolare procedura aggravata di cui all'art. 48-bis dello Statuto (Corte cost., sent. n. 133 del 2010).



4. Quanto, poi, al descritto meccanismo di cui al comma 6, va chiarito che solo apparentemente esso è rispettoso della specialità del sistema finanziario delle Autonomie, rivelandosi in concreto direttamente lesivo del principio pattizio (che deve presiedere tutti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali) e, conseguentemente, delle prerogative costituzionali e statutarie della Valle.

Infatti se, per un verso, il legislatore ha previsto strumenti di garanzia del principio consensualistico, quali la «proposta» e l'«intesa», gli stessi strumenti risultano, tuttavia, radicalmente vanificati dalla previsione che impone il raggiungimento dell'intesa entro limiti temporali impossibili da rispettare.

La lesività del meccanismo - concitata all'assenza di una reale volontà statale di tutelare adeguatamente la speciale autonomia valdostana - è ancor più evidente tenuto conto che, in mancanza dell'intesa, lo Stato è autorizzato a decidere in via unilaterale l'entità degli importi che ciascuna Regione speciale sarà tenuta ad assicurare nonché la loro destinazione, potendo perfino rideterminare i livelli di finanziamento e «le modalità di acquisizione delle risorse (regionali) da parte dello Stato».

5. È innegabile, pertanto, la portata gravemente lesiva dei meccanismi di concorso finanziario delineati a livello statale, i quali, come subito si chiarirà, non realizzano affatto il corretto bilanciamento tra il principio del coordinamento della finanza pubblica e quello della specialità finanziaria delle Regioni speciali, ma introducono, di converso, dei vincoli di spesa stringenti in evidente violazione del metodo «negoziale».

*I. Illegittimità costituzionale del combinato disposto di cui ai commi 1, 3 e 4 dell'art. 46, del decreto legislativo n. 66 del 2014, come convertito dalla legge n. 89 del 2014, per violazione del principio pattizio, dell'autonomia legislativa, finanziaria e organizzativa regionale, del principio di ragionevolezza, nonché degli articoli 5 e 120 cost..*

1. Ferme restando le considerazioni che precedono, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, anzitutto, la disciplina recata dal combinato disposto di cui ai commi 1, 3 e 4 dell'art. 46, mediante la quale viene sostituito il comma 526 dell'art. 1, della legge n. 147 del 2013 (Legge di stabilità 2014), già impugnato dalla Valle d'Aosta con ricorso n. 7 del 2014 (giusta deliberazione della Giunta regionale n. 133 del 2014).

2. Il legislatore statale, infatti, ha sostituito la precedente disciplina, anch'essa incostituzionale, con una ancor più pregiudizievole per la Regione ricorrente, imponendo a quest'ultima «un ulteriore concorso» agli obiettivi di finanza pubblica mediante incremento degli importi già stabiliti dalla gravata legge di stabilità 2014.

Allo stato attuale, quindi, la Valle è tenuta a contribuire agli obiettivi finanziari nella misura di 10.157 milioni di euro, per l'anno 2014, e nella misura di 6.926 milioni di euro, per gli anni 2015-2017.

La disciplina oggetto di censura, inoltre, ha chiarito che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27, della legge n. 42 del 2009, i predetti importi dovranno essere assicurati attraverso il contestato meccanismo di accantonamento unilaterale «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

3. Poste tali premesse, l'incostituzionalità del combinato disposto di cui ai commi 1, 3 e 4 dell'art. 46 è di tutta evidenza atteso che lo Stato, ancora una volta, pretende di definire in via unilaterale e in violazione della «tecnica dell'accordo», la misura puntuale delle entità finanziarie gravanti sulla Regione ricorrente (Corte cost., sent. n. 74 del 2009).

Ciò determina, tuttavia, non solo la lesione del principio di ragionevolezza e di leale collaborazione di cui agli articoli 3, 5 e 120 Cost., ma altresì una intollerabile lesione della speciale autonomia finanziaria della Valle.

Lesione che risulta aggravata, peraltro, dalla circostanza che la misura complessiva dell'entità finanziaria imposta alla Regione è immediatamente accantonata dallo Stato «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali», ossia sulla base di un meccanismo manifestamente illegittimo.

In tal modo, infatti, il legislatore statale incide jure imperli sulle entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali, ossia su una materia riservata alla normativa di attuazione contenuta nella legge n. 690 del 1981 e, segnatamente, negli articoli da 2 a 7 di tale atto normativo, i quali fissano le quote di tributi erariali da attribuire alla Valle.

4. Ciò determina, anzitutto, la violazione dell'art. 48-bis, dello Statuto speciale. Per effetto di tale previsione, infatti, eventuali modifiche o deroghe all'ordinamento finanziario valdostano e alle norme di attuazione statutarie possono avvenire solo a seguito dei lavori della commissione paritetica e previo parere del Consiglio della Valle, proprio al fine di garantire le «particolari condizioni di autonomia attribuite alla Regione».

Nel caso di specie, tuttavia, il legislatore statale pretende di stabilire in via unilaterale gli importi del concorso valdostano alla manovra, disponendone l'immediato accantonamento «a valere sulle quote di compartecipazioni ai tributi erariali» e vanificando radicalmente, in tal modo, le speciali garanzie procedurali previste a tutela dell'autonomia regionale dal citato art. 48-bis.



5. La fondatezza di siffatta censura trova evidente conferma, peraltro, nell'art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994, di attuazione dello Statuto, il quale dispone che: «l'ordinamento finanziario della Regione, stabilito a norma dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre del 1981, n. 690» può essere «modificato solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale».

Da ciò consegue, pertanto, che la materia relativa alla compartecipazione regionale ai tributi erariali - riservata, come detto, alla normativa di attuazione statutaria - non può formare oggetto di modifica unilaterale da parte dello Stato.

6. In tali esatti termini si è espressa, del resto, la giurisprudenza costituzionale, che non ha mancato di evidenziare che le norme di attuazione, per la loro «particolare competenza separata e riservata, risultano caratterizzate da particolare forza e valore e, di conseguenza, sottratte, anche in assenza di un'espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria» (Corte cost., sent. n. 191 del 1991; così anche Corte cost., sent. n. 206 del 1975).

Con la sentenza n. 133 del 2010, inoltre, la Corte ha espressamente ribadito che le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta - disciplinato dalla richiamata legge n. 690 del 1981 - «devono avvenire con il procedimento previsto dall'art. 48-bis dello Statuto».

7. Ora, non vi è dubbio che la disciplina statale in questa sede gravata violi manifestamente, sotto tutti i profili appena esposti, l'art. 48-bis dello Statuto speciale valdostano, ledendo, corrispondentemente, la particolare autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria valdostana, tutelata da una pluralità di previsioni costituzionali e statutarie.

Il riferimento è, nello specifico:

*i)* all'art. 2, comma 1, lettera *a)* dello Statuto speciale, che attribuisce alla Regione ricorrente, tra l'altro, «il potere di regolare [...] la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziato» (*cf.* Corte cost., sent. n. 107 del 1970);

*ii)* all'art. 3, comma 1, lett. *f)*, del medesimo Statuto, che riconosce alla Valle la potestà di introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze regionali e comunali», e che qualifica la competenza normativa valdostana nelle suddette materie, alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, Cost. (i quali risultano parimenti lesi dalla disposizione censurata), non più come meramente suppletiva rispetto a quella statale;

*iii)* all'art. 4, dello Statuto speciale, che attribuisce alla Valle il potere di esercitare nei predetti ambiti materiali le corrispondenti funzioni amministrative;

*iv)* all'art. 12, dello stesso Statuto, che riconosce alla Regione ricorrente quote tributarie erariali.

8. L'incostituzionalità dei commi 1, 3 e 4 dell'art. 46 rileva, inoltre, anche in relazione all'art. 3 Cost., la cui violazione ridonda in una menomazione delle prerogative regionali, in ragione del fatto che il predetto accantonamento è immediatamente (e irragionevolmente) disposto a favore dello Stato senza alcuna limitazione temporale, stante l'abrogazione della norma che individuava in trenta mesi il termine di legge entro il quale provvedere all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. art. 27, della legge n. 42 del 2009.

9. Né si dica, infine, che i menzionati vizi di illegittimità sarebbero esclusi dalla clausola di salvaguardia di cui al comma 4, dell'art. 46.

Tale disposizione, come rilevato in narrativa, ha previsto che l'entità dei contributi finanziari predeterminati a monte dallo Stato possa essere modificata dalle Regioni ad autonomia speciale, «ad invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica», mediante accordo da siglare in Conferenza permanente «entro il 30 giugno 2014».

Ora, non occorrono defatiganti fomentazioni per dimostrare l'assurdità di tale previsione normativa: se da un lato, infatti, è contemplata la possibilità per la Valle di raggiungere un accordo sostitutivo idoneo a modificare le determinazioni unilateralmente assunte dallo Stato, per altro verso viene richiesto, in maniera del tutto irragionevole, che il raggiungimento di tale accordo debba avvenire entro il 30 giugno 2014, ossia nel rispetto di un termine già ampiamente scaduto.

Il che equivale a dire, evidentemente, che non vi è alcun accordo sostitutivo suscettibile di essere siglato a garanzia delle prerogative regionali.

Si insiste, pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, affinché venga dichiarata l'illegittimità costituzionale della disciplina recata dal combinato disposto di cui ai commi 1, 3 e 4 dell'art. 46, del decreto legislativo n. 66 del 2014, come convertito nella legge n. 89 del 2014, sotto tutti i profili e per le ragioni dinanzi esposte.



*II. Illegittimità costituzionale della disciplina recata dal combinato disposto di cui ai commi 1, 2 e 4 dell'art. 46, del decreto-legge n. 66 del 2014, come convertito dalla legge n. 89 del 2014, per violazione delle competenze legislative, organizzative e finanziarie costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla regione Valle d'Aosta.*

1. Mediante i censurati commi 1, 2 e 4 dell'art. 46, il legislatore statale ha inteso modificare - incrementandoli ulteriormente - gli importi del concorso della Valle al risanamento pubblico, già previsti nella tabella di cui alla lettera *cl*) del comma 454, dell'art. 1, della legge n. 228 del 2012 (Legge di stabilità 2013), come modificato dall'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013 (Legge di stabilità 2014).

2. A tale proposito, per completezza di difesa, è opportuno richiamare brevemente il contenuto delle norme appena citate.

Quanto all'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, esso ha stabilito che le Regioni ad autonomia speciale concordano annualmente con il Ministero dell'Economia e delle Finanze l'obiettivo «in termini di competenza euro compatibile». Tale contributo va determinato «riducendo il complesso delle spese finali [...] risultante dal consuntivo 2011» degli importi previsti dalla tabella di cui alla lettera *d*), ovvero, per quanto concerne la Valle, 12 milioni di euro per l'anno 2014, e 16 milioni di euro per gli anni 2015-2017.

La richiamata disciplina è stata successivamente modificata per effetto dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013.

Quest'ultimo - che ha avuto la funzione di specificare il contenuto della citata lettera *d*) - ha individuato in maniera puntuale gli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali della Valle, quantificandoli in ulteriori 7 milioni di euro per l'anno 2014, e 9 milioni di euro per gli anni 2015-2017.

3. Sempre in argomento è bene rammentare che entrambe le disposizioni sono state tempestivamente impugnate davanti a codesta Ecc.ma Corte rispettivamente con i ricorsi n. 24/2013 (giusta deliberazione della Giunta regionale n. 201 del 2013) e n. 7/2014 (giusta deliberazione della Giunta regionale n. 133 del 2014), qui da intendersi richiamati e trascritti.

È bene altresì precisare, sempre sul punto, che le modifiche apportate alla previgente disciplina riguardano unicamente l'innalzamento degli importi del concorso valdostano alla manovra finanziaria, lasciando intatte, nella sostanza, le modalità del concorso, già ripetutamente contestate dalla Regione ricorrente.

4. Ciò premesso, la disciplina desumibile dal combinato disposto di cui ai commi 1, 2 e 4 dell'art. 46, del decreto-legge n. 66 del 2014 è manifestamente incostituzionale sotto una pluralità di profili.

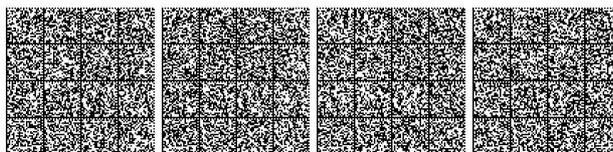
Il legislatore statale, infatti, incrementando ulteriormente gli importi di cui alla tabella della lett. *d*), dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, non ha fatto altro che individuare in via unilaterale l'entità dell'«obiettivo in termini di competenza euro-compatibile», determinando, in luogo della Regione ricorrente, il contenuto del menzionato accordo con il MEF.

Il tutto, ancora una volta, in palese violazione del principio pattizio, strumentale a garantire alla Valle di concordare fattivamente le modalità del proprio concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

Se è vero, infatti, che, come più volte osservato dalla Corte, «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (Corte cost., sentt. nn. 82 del 2007; sent. n. 36 del 2004), è altrettanto vero che un tale obbligo deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni speciali, in forza dei loro statuti. In tale prospettiva, la previsione normativa del metodo dell'accordo Stato-Regioni deve considerarsi, secondo la Corte, un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto patto di stabilità (sent. n. 353 del 2004).

Lo strumento dell'accordo, pertanto, deve essere preferito ad altri meccanismi in quanto strumentale all'esigenza di rispettare l'autonomia, finanziaria degli enti speciali (sent. n. 169/2007) e non può certamente essere vanificato dal legislatore statale, come invece è stato fatto per il tramite della normativa in questa sede gravata.

5. È evidente, in definitiva, come il combinato disposto di cui ai commi 1, 2 e 4 dell'art. 46, del decreto-legge n. 66 del 2014, come modificato dalla legge n. 89 del 2014, determini una illegittima compressione dell'autonomia finanziaria valdostana.



Lo Statuto, infatti, riconosce alla Regione ricorrente la potestà legislativa in materia di ordinamento contabile e di finanze regionali e comunali, attribuendo in via esclusiva alle norme di attuazione, adottate nel rispetto delle procedure di cui all'art. 48-*bis*, la disciplina dei predetti ambiti materiali, oggi riservata alla più volte richiamata legge n. 690 del 1981.

Ciononostante, come visto, la disciplina statale censurata viola apertamente l'art. 48-*bis* dello Statuto speciale, ledendo le «particolari condizioni di autonomia attribuite alla Regione», atteso che la medesima incide indebitamente sui predetti ambiti materiali senza rispettare in alcun modo il principio pattizio.

6. Le richiamate violazioni si riflettono, ledendola, sulle particolari prerogative valdostane tutelate: *a)* dall'art. 2, comma 1, dello Statuto speciale, che attribuisce alla Valle, come in precedenza rilevato, «il potere di regolare [...] la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziato» (*cf.* Corte cost., sent. n. 107 del 1970); *b)* dall'art. 3, comma 1, lett. *f)*, del medesimo Statuto, che riconosce alla Regione la potestà di introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze regionali e comunali», e che qualifica la competenza normativa valdostana nelle suddette materie, alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001 (ugualmente lesi dalla disciplina censurata), non più come meramente suppletiva rispetto a quella statale.

7. Per le stesse motivazioni risulta lesa, inoltre, il principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., il cui rispetto è indispensabile nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica. Si consideri, peraltro, che l'intervento statale determina un'ulteriore riduzione della capacità di spesa regionale, mediante rimodulazione unilaterale dei meccanismi di patto; ciò, sebbene detti meccanismi debbano fondarsi, come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, sul principio consensualistico, che dovrebbe avere rilievo prioritario nella determinazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte delle Autonomie speciali.

8. Né potrebbe sostenersi, infine, che l'incostituzionalità della disciplina statale sia da escludere alla luce di quanto disposto dal comma 4, dello stesso art. 46, il quale riconosce alla Valle, come evidenziato in precedenza, la possibilità di raggiungere un accordo sostitutivo in sede di Conferenza permanente, idoneo a modificare gli importi predeterminati unilateralmente dallo Stato.

E ciò, per il semplice motivo che, come si è già ripetuto, il termine ultimo per il raggiungimento di tale accordo sostitutivo è già ampiamente scaduto (30 giugno 2014).

Le considerazioni che precedono impongono, pertanto, che venga integralmente accolta la questione di costituzionalità sollevata con riferimento alla disciplina desumibile dal combinato disposto di cui ai commi 1, 2 e 4 dell'art. 46, del decreto-legge n. 66 del 2014, come convertito dalla legge n. 89 del 2014, in quanto contraria a tutti i parametri costituzionali e statutari più sopra evocati e gravemente lesiva delle prerogative della Regione ricorrente.

*III. Illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 6, dell'art. 46, del decreto legislativo n. 66 del 2014, come convertito dalla legge n. 89 del 2014, per violazione.*

1. Non può sottrarsi ad una declaratoria di incostituzionalità nemmeno il comma 6 dell'art. 46, del decreto legislativo n. 66 del 2012, come convertito nella legge n. 89 del 2014.

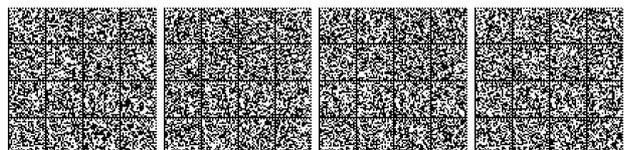
Tale disposizione ha imposto un contributo ulteriore e aggiuntivo a carico delle Regioni e delle Province autonome, determinato in complessivi 500 milioni di euro, per l'anno 2014, e in complessivi 750 milioni di euro per gli anni 2015-2017.

Per espressa previsione di legge, il predetto contributo deve essere garantito sulla base del meccanismo già contestato da questa difesa alle pp. 8 e 9 del presente ricorso, ossia secondo i seguenti passaggi:

*i)* lo Stato individua a monte l'entità complessiva del contributo finanziario che le Regioni a Statuto speciale devono assicurare per ciascuno degli anni 2014-2015-2016 e 2017;

*ii)* in sede di auto-coordinamento la Regione ricorrente propone, unitamente alle altre Autonomie speciali, gli importi relativi al predetto contributo e gli ambiti di spesa cui esso sarà destinato;

*l)* la suddetta proposta deve essere recepita con intesa da sancire in Conferenza unificata entro il termine del 31 maggio 2014 (per quanto riguarda il contributo del 2014) e del 31 ottobre 2014 (per il contributo degli anni 2015/2017), ossia entro limiti temporali già scaduti o così brevi da non poter essere rispettati (con conseguente vanificazione del principio pattizio);



iv) in caso di mancato raggiungimento dell'intesa - condizione che, per quanto appena detto, si verificherà sicuramente - lo Stato potrà determinare gli importi del concorso di ciascuna Regione speciale ed assegnarli ai singoli ambiti di spesa (mediante lo strumento del DPCM), nonché rideterminare i livelli di finanziamento degli ambiti unilateralmente individuati oltre alle «modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato» (art. 46, comma 6).

2. Poste tali premesse, la disciplina di cui si discute si mostra manifestamente illegittima sotto i seguenti profili.

Anzitutto, nella misura in cui il gravato art. 46, comma 6, include anche la Valle d'Aosta - già gravata dagli specifici incrementi dei concorsi alla finanza pubblica previsti dall'art. 46, commi 2 e 3 - di un ulteriore concorso aggiuntivo, pregiudicandone gravemente la relativa capacità di spesa, in ragione dei plurimi contributi alla finanza pubblica alla medesima imposti.

E, sotto questo specifico versante, non può che richiamarsi l'orientamento di codesta Ecc.ma Corte, secondo cui le riduzioni imposte dallo Stato alla disponibilità finanziaria regionale non possono mai essere tali da «produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (Corte cost., *cfr.*, tra le altre, sentt. nn. 417 del 2005; 260 del 2004; 376 del 2003), o da alterare gravemente «il necessario rapporto di complessiva corrispondenza [...] tra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte» (Corte cost., cent. n. 307 del 1983).

3. In secondo luogo, poiché il concorso finanziario viene definito dallo Stato, ancora una volta, in via unilaterale e senza previo accordo con la ricorrente, in violazione del metodo negoziale nonché in contrasto con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e leale collaborazione di cui agli articoli 3, 5 e 120 Cost..

4. Ciò determina, evidentemente, la lesione dei più volte richiamati articoli 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50 della legge cost. 4/1948, oltre che dagli articoli 117, comma terzo, e 119 Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. 3 del 2001 e dalla relativa normativa di attuazione e, segnatamente, dagli articoli da 2 a 7 della legge 690/1981, la quale può essere modificata, preme ribadirlo, soltanto nel rispetto delle particolari procedure pattizie statutariamente previste per assicurare un coinvolgimento diretto ed effettivo dell'Ente regionale.

5. Alle considerazioni che precedono si aggiunga, infine, che l'art. 46, comma 6, autorizza espressamente lo Stato a ripartire tra le singole Autonomie speciali gli importi del concorso e ad assegnarli agli specifici ambiti di spesa, con la possibilità, peraltro, di rideterminare «i livelli di finanziamento degli ambiti (unilateralmente) individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato» (art. 46, comma 6).

Ebbene, il mancato rispetto della specialità finanziaria valdostana non potrebbe essere, stante quanto appena rilevato, più evidente, come dimostra il fatto che il legislatore statale si è perfino spinto a prevedere la «distrazione» di somme dal bilancio regionale e la successiva «acquisizione» delle stesse direttamente al patrimonio dello Stato.

Si insiste, pertanto, affinché venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 6, del decreto legislativo n. 66 del 2012, come convertito nella legge n. 89 del 2014.

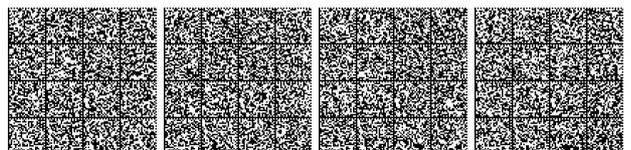
*IV. Illegittimità costituzionale della disciplina recata dal combinato disposto di cui ai commi 4, lett. a), 6, 8 e 10 dell'art. 8, del decreto-legge n. 66 del 2014, come convertito dalla legge n. 89 del 2014, per violazione dell'autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria costituzionalmente e statutariamente garantita in capo alla regione Valle d'Aosta.*

1. Anche la disciplina recata dal combinato disposto dei commi 4, lettera a), 6, 8 e 10 dell'art. 8 del decreto-legge n. 66 del 2014, come convertito dalla legge n. 89 del 2014, deve essere dichiarata incostituzionale in quanto lesiva delle sfere di autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria della Regione ricorrente.

2. Attraverso le norme in questa sede gravate, infatti, lo Stato ha individuato, per l'anno 2014, gli obiettivi di riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi in ogni settore, determinandoli, con riguardo alle Autonomie speciali, in complessivi 700 milioni di euro. La medesima disciplina, inoltre, ha previsto che la quantificazione degli importi per ciascuna Regione a statuto speciale debba avvenire secondo le modalità di cui al successivo art. 46 (ossia secondo meccanismi manifestamente lesivi dell'autonomia legislativa, finanziaria e organizzativa regionale) e sia da realizzare, come evidenziato in narrativa, mediante riduzione dei corrispettivi dei contratti in essere ovvero mediante misure alternative di contenimento della spesa corrente.

3. Ebbene si tratta, evidentemente, di una disciplina illegittima nella misura in cui la stessa si risolve, in estrema sintesi, nell'imposizione di un ulteriore contributo finanziario a carico della Valle, aggiuntivo rispetto a quello già previsto dall'art. 46.

Non si vede, infatti, per quale ragione anche la Regione ricorrente - già assoggettata, come visto, al rigido regime speciale di contribuzione delineato dall'art. 64 - debba essere annoverata tra i destinatari della disciplina che qui si censura, con l'irragionevole conseguenza di venire sostanzialmente equiparata ad una Regione a Statuto ordinario.



4. L'illegittimità delle norme gravate rileva anche alla luce del rinvio espresso che le stesse operano al censurato art. 46 dello stesso decreto-legge n. 66 del 2014.

Ora, in disparte il fatto che tale rinvio si mostra del tutto generico - non consentendo di comprendere se il concorso debba avvenire secondo le modalità dell' «accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali» (art. 46, comma 3) oppure in sede di auto-coordinamento delle Autonomie speciali (art. 46, comma 6) - resta il fatto che, quale che sia la soluzione prescelta, entrambi i meccanismi di concorso risultano lesivi, come ampiamente dimostrato in precedenza, delle competenze costituzionali e statutarie della Valle.

5. Sotto un ulteriore e connesso profilo, si osservi che anche in questo caso lo Stato pretende di assoggettare la Valle all'ennesima riduzione della propria capacità di spesa, a prescindere dal raggiungimento di qualsivoglia preventivo accordo con la ricorrente.

Ciò, in contrasto con quanto ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale, secondo la quale «il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali impone la tecnica dell'accordo» (*cf.*, Corte cost., sent. n. 74 del 2009), la quale è «espressione» della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni a Statuto speciale (*cf.*, Corte cost., sentt. nn. 193 del 2012; 82 del 2007; 353 del 2004).

6. Da ultimo, e ferme restando le censure sin'ora esposte, occorre evidenziare un ulteriore profilo di illegittimità della disciplina statale gravata, nella parte in cui la stessa precisa che la riduzione (di 700 milioni di euro) si applica «in ragione d'anno, a decorrere dal 2015», introducendo in tal modo una misura che si protrae a tempo sostanzialmente indeterminato (art. 8, comma 4).

Siffatta previsione, tuttavia, è contraria all'orientamento della giurisprudenza costituzionale, la quale ammette, come noto, la legittimità di speciali contribuzioni ad opera delle Autonomie speciali in favore dello Stato a condizione che le stesse siano conciate a situazioni temporalmente definite (*cf.*, sent. 193/2012).

7. Alla luce delle considerazioni che precedono si insiste, pertanto, affinché venga dichiarata l'illegittimità costituzionale della disciplina recata dal combinato disposto dei commi 4, lettera a), 6, 8 e 10 dell'art. 8, del decreto-legge n. 66 del 2014, come convertito in legge, nella misura in cui tale disciplina pretende di assoggettare anche la Valle d'Aosta - già gravata dal contributo finanziario di cui al successivo art. 46 dello stesso decreto - ad un ulteriore, aggiuntivo, contributo. Il tutto, peraltro, a prescindere dal necessario preventivo coinvolgimento della Regione ricorrente che, pur godendo di autonomia finanziaria e organizzativa costituzionalmente e statutariamente tutelata, si vede costretta a sopportare una riduzione assai significativa della propria spesa per beni e servizi, predeterminata nel suo ammontare dallo Stato in violazione del principio pattizio.

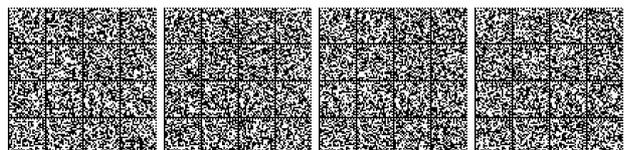
*P.Q.M.*

*Con riserva di argomentare ulteriormente, la Regione Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, chiede a codesta Ecc.ma Corte di voler dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Delege al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria», convertito con modificazioni dalla legge n. 89 del 2014, limitatamente all'art. 8, commi 4, lettera a), 6, 8 e 10 e all'art. 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6, in quanto recanti una disciplina lesiva delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione ricorrente dagli articoli 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. f), 4, 12, 48-bis e 50, comma 5, dello Statuto speciale, approvato con legge cost. n. 4/1948, e dalle relative norme di attuazione e, segnatamente, quelle di cui alla legge n. 690 del 1981, nonché per violazione degli articoli 117, comma 3, e 119, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001, e per lesione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza, sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.*

Roma, 25 luglio 2014

*Prof. Avv. Francesco Saverio MARINI*

14C00224



## N. 12

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 9 settembre 2014  
(della Provincia Autonoma di Bolzano)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Decreto del Ministro dell'interno del 20 giugno 2014 recante "Attribuzione ai comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e Sardegna del contributo pari a 75.706.718,47 euro a titolo di compensazione di minor gettito IMU, a decorrere dall'anno 2014 e di minori accantonamenti, per l'importo complessivo pari a 3.393.281,53 euro, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, a favore dei comuni delle Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano" - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi [11 e] 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214 e dell'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 202, aggiunto dalla legge di conversione 28 ottobre 2014, n. 124 - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare la non spettanza allo Stato, e per esso al Ministro dell'interno, di adottare il decreto impugnato e, conseguentemente, di annullarlo.**

- Decreto del Ministero dell'interno del 20 giugno 2014.
- Costituzione, artt. 5, 120 e 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, 75-bis, 8 n. 1, 81, 82, 83, 103, 80, 107 e 104; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18 e 19; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4 ; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

Ricorso della provincia autonoma di Bolzano (c.f. e p.i. 00390090215), in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Arno Kompatscher, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, in virtù di procura speciale Rep. n. 23968 del 5 agosto 2014, rogata dal Vice Segretario Generale della Giunta provinciale dott. Thomas Mathà, nonché in virtù di deliberazione della Giunta provinciale di autorizzazione a stare in giudizio n. 952 del 5 agosto 2014, dagli avv.ti Renate von Guggenberg (c.f. VNG RNT 57 L45 A952K — Renate.Guggenberg@pec.prov.bz.it), Stephan Beikircher (c.f. BKR SPH 65 E10 B160H — Stephan.Beikircher@pec.prov.bz.it), Cristina Bernardi (c.f. BRN CST 64 M47 D548L — Cristina.Bernardi@pec.prov.bz.it) e Laura Fadanelli (c.f. FDN LRA 65 H69 A952U — Laura.Fadanelli@pec.prov.bz.it), tutti del Foro di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica [avvocatura@provincia.bz.it](mailto:avvocatura@provincia.bz.it) ed indirizzo di posta elettronica certificata [anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it](mailto:anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it) e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (c.f. CST MHL 38 C30 H501R), del Foro di Roma, con indirizzo di posta elettronica [costamicheleavv@tin.it](mailto:costamicheleavv@tin.it) e presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Bassano del Grappa n. 24, elettivamente domiciliata (indirizzo di posta elettronica certificata: [michelecosta@ordineavvocatiroma.org](mailto:michelecosta@ordineavvocatiroma.org) e n. fax 06/3729467);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica; in relazione al decreto del Ministro dell'interno 20 giugno 2014, recante «Attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della regione siciliana e Sardegna del contributo pari a 75.706.718,47 euro a titolo di compensazione di minor gettito IMU, a decorrere dall'anno 2014 e di minori accantonamenti, per l'importo complessivo pari a 3.393.281,53 euro, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, a favore dei comuni delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano», pubblicato nel Supplemento ordinario n. 53 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 157 del 9 luglio 2014.

## F A T T O

1. Le vicende sottese alla presente controversia sono in larga parte note a codesta Ecc.ma Corte. Esse, infatti, prendono le mosse dall'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», con il quale è stata anticipata, in via sperimentale, l'istituzione dell'imposta municipale propria (IMU) in tutti i comuni del territorio nazionale, a decorrere dall'anno 2012.



Il comma 11 di tale articolo riserva[va] allo Stato una quota del gettito, mentre il comma 17 interviene sul sistema di finanziamento della finanza locale, volta ad assicurare allo Stato un effetto di miglioramento sui saldi di finanza pubblica stimato «per l'anno 2012 pari a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro» (comma 17, ultimo periodo).

In particolare, è prevista la variazione del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo, come determinati rispettivamente dagli articoli 2 e 13 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, e dei trasferimenti erariali dovuti ai comuni della regione siciliana e della regione Sardegna in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base (comma 17, primo periodo); in caso di incapienza dei predetti fondi, ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue (comma 17, secondo periodo).

Per i sistemi delle autonomie speciali che esercitano in concreto le funzioni in materia di finanza locale, la norma prevede che: «Con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo.» (comma 17, terzo e quarto periodo).

Successivamente, con il comma 380 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, il quale, nell'ambito delle nuove norme finalizzate ad assicurare la spettanza ai comuni del gettito dell'imposta municipale propria di cui all'ap-pena citato art. 13 d.l. n. 201/2011, per gli anni 2013 e 2014, il comma 11 di tale ultimo articolo è stato abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2013, mentre è stata confermata, per lo stesso biennio, l'applicazione del comma 17 nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome, prevedendo altresì precise misure di compensazione per la soppressione della riserva allo Stato della metà del gettito.

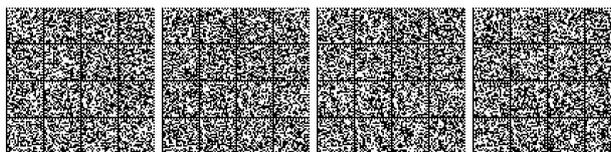
Con l'art. 3 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, recante «Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamento pensionistico», è stata poi abolita la prima rata IMU su prima casa e relative pertinenze, fabbricati rurali e terreni agricoli.

Per i comuni delle regioni a statuto ordinario, della regione siciliana e dalla regione Sardegna si è previsto un contributo compensativo del minor gettito (commi 1 e 2).

Per i comuni delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano, invece, il comma 2-bis prevede che la compensazione del minor gettito avvenga attraverso un minor accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione dei tributi erariali, confermando così espressamente il meccanismo di accantonamenti di cui all'art. 13, comma 17, del predetto d.l. n. 201/2011.

Come è noto a codesta ecc.ma Corte, le citate disposizioni, trattandosi di previsioni lesive dell'autonomia finanziaria costituzionalmente e statutariamente garantita in capo alla provincia autonoma di Bolzano, nonché dei principi costituzionali di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale, sono oggetto di questioni di legittimità costituzionale in via principale, proposte con i ricorsi rubricato al numero 40 del registro ricorsi 2012 e al numero 1 del registro ricorsi 2014. I relativi ricorsi, che sono qui da intendersi richiamati e trascritti, sono tuttora pendenti. L'udienza di discussione per il ricorso n. 40/2012 non è ancora fissata, mentre quella per il ricorso n. 1/2014 è fissata per il 18 novembre 2014.

2. Nel Supplemento ordinario n. 53 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 157 del 9 luglio 2014 è stato pubblicato il qui impugnato decreto del Ministro dell'interno 20 giugno 2014, recante «Attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della regione siciliana e Sardegna del contributo pari a 75.706.718,47 euro a titolo di compensazione di minor gettito IMU, a decorrere dall'anno 2014 e di minori accantonamenti, per l'importo complessivo pari a 3.393.281,53 euro, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, a favore dei comuni delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano», il quale al comma 1 dell'articolo unico prevede che, a decorrere dall'anno 2014, il contributo complessivo di euro 75.706.718,47, di cui all'art. 3 d.l. n. 102/2013, attribuito ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della regione siciliana e della regione Sardegna, a titolo di rimborso per minor gettito IMU, derivante dalle disposizioni concernenti le esenzioni IMU per i fabbricati costruiti e destinati alla vendita dalle imprese costruttrici (c.d. immobili merce), per gli immobili adibiti esclusivamente ad attività di ricerca scientifica, per gli immobili appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa adibite ad abitazione principale ed i fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali (c.d. social housing) e per gli immobili posseduti, e non concessi in locazione, da appartenenti alle Forze armate e di Polizia, al Corpo



nazionale dei vigili del fuoco ed alla carriera prefettizia, è ripartito a favore di ciascun comune nella misura indicata nell'elenco A allegato al decreto, calcolata in proporzione alle stime di gettito da imposta municipale propria del 2013, così come comunicati dal competente Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per i comuni delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano, a cui la legge attribuisce competenza in materia di finanza locale, il comma 2 prevede, invece, che, a decorrere dall'anno 2014 il contributo complessivo di euro 3.593.281,53 ad essi attribuito, la compensazione del minor gettito IMU derivante dalle stesse esenzioni e detrazioni di cui al comma 1, avviene attraverso un minor accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, ai sensi dell'art. 13, comma 17, d.l. n. 201/2011, nella misura indicata nell'elenco B allegato al decreto, calcolata sempre in proporzione alle stime di gettito da imposta municipale propria del 2013, così come comunicati dal competente Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze.

In tale elenco B il contributo ai comuni della provincia autonoma di Bolzano viene quantificato in euro 657.974,93.

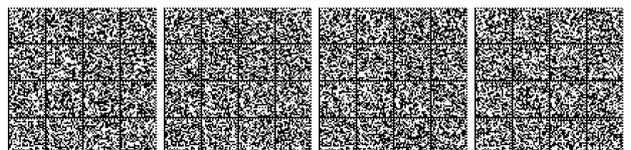
Ciò premesso, tenuto conto che l'atto in questa sede impugnato, pur determinando, in attuazione di norme incostituzionali già impuginate dalla provincia autonoma di Bolzano, una diminuzione dell'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, peraltro a prescindere dall'intesa con la provincia ricorrente, determina la conferma del meccanismo di accantonamenti contestato fin dal 2011, comprovando l'effettività delle censurate lesioni alle prerogative costituzionali e statutarie della ricorrente provincia e considerato, inoltre, il perdurante interesse alla coltivazione dei richiamati ricorsi n. 40/2012 e n. 1/2014, con il presente atto la provincia autonoma di Bolzano, come in epigrafe rappresentata e difesa, promuove conflitto di attribuzioni in relazione al decreto del Ministro dell'interno 20 giugno 2014, recante «Attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della regione siciliana e Sardegna del contributo pari a 75.706.718,47 euro a titolo di compensazione di minor gettito IMU, a decorrere dall'anno 2014 e di minori accantonamenti, per l'importo complessivo pari a 3.393.281,53 euro, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, a favore dei comuni delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano», chiedendo a codesta ecc.ma Corte di voler dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero dell'interno, determinare accantonamenti ovvero diminuzioni degli stessi, peraltro con un provvedimento in relazione al quale non è stata assicurata la partecipazione diretta della provincia ricorrente, con riferimento al riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 3, comma 2-bis, d.l. n. 102/2013 tra le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano, alla luce dei seguenti motivi di,

## D I R I T T O

*1. Illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi [11 e] 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e dell'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, aggiunto dalla legge di conversione 28 ottobre 2013, n. 124, per contrasto con il Titolo VI dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), in particolare articoli 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82 e 83, con gli articoli 103, 104 e 107 e gli articoli 8, n. 1), 9 e 16 dello stesso Statuto, con le relative norme di attuazione di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articoli 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18 e 19, e al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare articoli 2 e 4, con l'art. 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, con l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e con i principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.*

Come esposto in narrativa, il decreto ministeriale qui impugnato ha dato attuazione alle disposizioni che prevedono un ristoro a favore dei comuni del minor gettito dell'imposta municipale propria di cui al comma 1 dell'art. 13 d.l. n. 201/2011, derivante dalle disposizioni recate dagli articoli 1 e 2 d.l. n. 102/2013.

Senonché, mentre ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della regione siciliana e della regione Sardegna è attribuito un effettivo contributo pari a 2.327.340.486,20 euro per l'anno 2013 e pari a 75.706.718,47 euro a decorrere dall'anno 2014 da ripartirsi tra i comuni interessati, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 102/2013, in proporzione alle stime di gettito da imposta municipale allo scopo comunicate dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, per i comuni delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano a cui la legge



attribuisce competenza in materia di finanza locale, la compensazione del minor gettito dell'imposta municipale propria avviene attraverso un minor accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, ai sensi dell'art. 13, comma 17, d.l. n. 201/2011.

In merito si ricorda che tale ultimo comma interviene sul sistema di finanziamento della finanza locale, volta ad assicurare allo Stato un effetto di miglioramento sui saldi di finanza pubblica stimato per l'anno 2012 pari a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro e prevede la variazione del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo, come determinati rispettivamente dagli articoli 2 e 13 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, e dei trasferimenti erariali dovuti ai comuni della regione Siciliana e della regione Sardegna in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base; in caso di incapienza dei predetti fondi, ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue, mentre per i sistemi delle autonomie speciali che esercitano in concreto le funzioni in materia di finanza locale (regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta nonché province autonome di Trento e Bolzano), la norma prevede che le stesse assicurano, con le procedure previste dall'art. 27 della 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che fino all'emanazione di tali norme di attuazione a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo.

Ora, il Titolo VI dello Statuto speciale di autonomia riconosce alla regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle province autonome di Trento e Bolzano una particolare autonomia di carattere finanziario.

Con l'Accordo di Milano del 2009, la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello Statuto di autonomia, recante appunto le disposizioni di carattere finanziario, secondo la procedura rinforzata prevista dall'art. 104 dello Statuto medesimo.

La predetta intesa ha, quindi, portato, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella l. n. 42/2009.

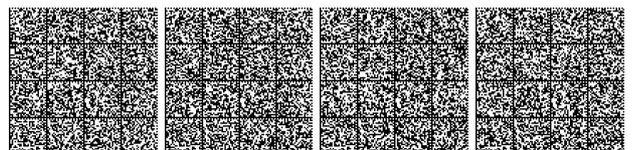
Il comma 106 ricorda espressamente che le disposizioni recate dai commi da 107 a 125 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto art. 104 dello Statuto, per cui vanno rispettati i predetti parametri statuari e le relative norme interposte.

Il quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa di una disposizione volta a disciplinare il concorso della regione e delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

È previsto espressamente che nella provincia trovano applicazione le sole disposizioni sull'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nonché quelle relative al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno previste dallo Statuto e non altre definite dalla legge dello Stato, per cui non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

In particolare, l'art. 79 St. definisce i termini e le modalità del concorso delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, il comma 3 stabilisce che la provincia concordi con il Ministero dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, e attribuisce alle province la funzione di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali ed ai propri enti ed organismi strumentali, nonché agli altri enti ed organismi ad ordinamento provinciale finanziati dalla provincia in via ordinaria. In tale contesto, il medesimo comma dispone che non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti del restante territorio nazionale. Inoltre il comma 4 prevede che le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla provincia e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dall'art. 79.

L'art. 75 St. attribuisce alle province autonome le quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato indicate dallo Statuto e percette nei rispettivi territori (imposte di registro e di bollo, tasse di concessione governativa, imposte sul consumo dei tabacchi, imposta sul valore aggiunto, accisa sulla benzina sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione e le accise sui prodotti energetici), ed, in ogni caso, i nove decimi di tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ulteriori rispetto a quelle sopra elencate.



Inoltre, l'art. 75-bis St. stabilisce che nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alla regione ed alle province sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale ed affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori dal territorio della regione e delle rispettive province.

L'art. 80 St., come da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, attribuisce alle province autonome di Trento e di Bolzano la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale.

L'art. 81, comma 2, St. prevede inoltre che, allo scopo di adeguare le finanze dei comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le province autonome corrispondono ai comuni stessi idonei mezzi finanziari da concordare tra il Presidente della relativa provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni.

L'art. 82 St. prevede che le attività di accertamento dei tributi nel territorio delle province sono svolte sulla base di indirizzi e obiettivi strategici definiti attraverso intese tra ciascuna provincia e il Ministro dell'economia e delle finanze e conseguenti accordi operativi con le agenzie fiscali.

Infine, l'art. 83 St. prevede che la regione e le province adeguano la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, recante norme di attuazione allo Statuto di autonomia in materia di finanza regionale e provinciale, disciplina tassativamente (Corte costituzionale, sentenza n. 182 del 2010 e n. 142 del 2012, da ultimo ribadito nella sentenza n. 241/2012) le ipotesi di riserva all'erario (artt. 9, 10 e 10-bis) e contiene specifiche disposizioni per quanto attiene l'attività di accertamento delle imposte erariali (art. 13) e l'attribuzione e l'esercizio delle funzioni in materia di finanza locale da parte delle province autonome (artt. 17, 18, e 19).

Inoltre, alla provincia autonoma di Bolzano, in forza degli articoli 8, n. 1), e 16 dello Statuto è riconosciuta autonomia organizzativa e, in forza delle norme di attuazione di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, essa ha l'obbligo di adeguarsi ai principi della legislazione statale (art. 2).

La Corte costituzionale ha più volte affermato (sentenze n. 437 e n. 337 del 2001, n. 507 del 2000, n. 138 del 1999) che, a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenza n. 431 del 2004, sentenze n. 381, n. 29 e n. 17 del 2004).

Il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali è dominato dal principio dell'accordo (Corte costituzionale, sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000, n. 133/2010).

Da ultimo codesta ecc.ma Corte, con la sentenza n. 263 del 2013, ha ribadito i predetti principi ribadendo: «Questa Corte, tuttavia, di recente, ha avuto occasione di precisare che «il comma 22 [dell'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214] non si applica alle regioni speciali» (sentenza n. 220 del 2013), né, evidentemente, alle province autonome, dovendo queste — sia le regioni che le province autonome — concordare con lo Stato le modalità del loro concorso al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica.»

Nella citata sentenza n. 263/2013 si legge ancora: «Oltre a presentare tale manifesta contraddizione logica la norma censurata, stante la sua natura di norma di dettaglio, che non lascia margini di apprezzamento al legislatore locale in sede di sua attuazione, si pone anche in contrasto con quanto previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 79 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in base ai quali, per un verso, si prevede che «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» e, per altro verso, si stabilisce che «Le disposizioni statali relative [...] al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province [...]. La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5».

È, infatti, evidente che, in assenza delle forme di concertazione previste dall'art. 79, comma 3, dello statuto di autonomia locale, l'attività di adeguamento normativo, rimessa secondo i termini statutari agli organi legislativi regionali e provinciali, non può essere ridotta, ove non si vogliano intendere ed applicare in senso esclusivamente formale i principi della autonomia locale, alla mera sostituzione della fonte normativa regionale o, in questo caso, provinciale, a quella statale, essendo in questa già dettagliatamente predeterminato il contenuto dell'intervento legislativo decentrato.



Si deve, invece, prevedere, nel rispetto del perseguimento dell'obiettivo del contenimento delle spese per la gestione degli organismi rappresentativi locali, che sia il legislatore, in questo caso, provinciale ad individuare gli specifici mezzi ed ambiti di realizzazione dei predetti obiettivi.»

Quindi, il Titolo VI dello Statuto di autonomia, rubricato «Finanza della regione e delle province», definisce il quadro della finanza della regione e delle province autonome, riconoscendo loro autonomia finanziaria e, ai sensi dell'art. 104, comma 1, dello stesso Statuto tali disposizioni possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato solo su concorde richiesta del Governo e della provincia autonoma, fermo quanto disposto dall'art. 103, il quale prescrive, per le modifiche statutarie, il procedimento previsto per le leggi costituzionali. Ne consegue che l'art. 104 prevede una deroga a tale procedimento aggravato.

In merito va anche ricordato che il comma 108 dell'art. 2 l. n. 191/2009, approvato ai sensi e per gli effetti dell'art. 104 dello Statuto, ai sensi del quale le quote dei proventi erariali spettanti alla regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli articoli 69, 70 e 75 dello Statuto, a decorrere dal 1° gennaio 2011, sono riversate dalla struttura di gestione individuata dall'art. 22 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, per i tributi oggetto di versamento unificato e di compensazione, e dai soggetti a cui affluiscono, per gli altri tributi, direttamente alla regione e alle province autonome sul conto infruttifero, intestato ai medesimi enti, istituito presso la Tesoreria provinciale dello Stato, nei modi e nei tempi da definire con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato previa intesa con la regione e le province autonome. Con il decreto ministeriale 20 luglio 2011, in materia di versamenti diretti delle quote dei proventi erariali spettanti alla regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, è stata data attuazione al predetto comma 108.

Già il comma 11 dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, con il quale era stato riservato allo Stato parte del gettito dell'imposta municipale propria e, in particolare, il successivo comma 17, il quale, intervenendo sul sistema di finanziamento della finanza locale al fine di assicurare allo Stato un effetto di miglioramento sui saldi di finanza pubblica, prevede che per i sistemi delle autonomie speciali che esercitano in concreto le funzioni in materia di finanza locale (Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le province autonome di Trento e di Bolzano), le stesse assicurano, con le procedure previste dall'art. 27 l. n. 42/2009 il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che fino all'emanazione di dette norme di attuazione a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato, sono illegittimi perché modificano la misura del concorso della provincia autonoma di Bolzano al riequilibrio della finanza pubblica nazionale (violazione art. 79 St.) e riserva esclusivamente all'erario le maggiori entrate di natura tributaria percepite nel territorio provinciale (violazione artt. 75 St. e artt. 9, 10 e 10-bis delle norme di attuazione — d.lgs. n. 268/1992), comportando così una sostanziale modifica di norme dello Statuto di autonomia e di norme di attuazione statutaria, ancora in violazione dell'art. 79 dello Statuto che definisce in modo completo ed esaustivo i termini e le modalità del concorso delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale, dell'art. 80, comma 1, dello Statuto che attribuisce alle province autonome la competenza legislativa esclusiva in materia di finanza locale e prevede che le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spettano, con riguardo agli enti locali del rispettivo territorio, alle province autonome, dell'art. 81, comma 2, dello Statuto, il quale, allo specifico scopo di adeguare le finanze dei comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, prevede che le province autonome corrispondono ai comuni stessi idonei mezzi finanziari, da concordare fra il Presidente della relativa provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni, dell'art. 82 dello Statuto che prevede che le attività di accertamento dei tributi nel territorio delle province autonome sono svolte sulla base di indirizzi e obiettivi strategici definiti attraverso intese tra ciascuna provincia ed il Ministro dell'economia e delle finanze e conseguenti accordi operativi con le agenzie fiscali e delle relative norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 268/1992, che contengono specifiche disposizioni per quanto attiene l'attività di accertamento delle imposte erariali (art. 13) e l'attribuzione e l'esercizio delle funzioni in materia di finanza locale da parte delle province autonome (artt. 17, 18 e 19), il tutto senza l'osservanza delle procedure paritetiche prescritte dagli articoli 103, 104, e 107 dello Statuto di autonomia, nulla cambiando, a proposito, il rinvio alle disposizioni di cui all'art. 27 l. n. 42/2009, e cioè alla successiva emanazione di apposite norme di attuazione.

Per gli stessi motivi è altresì illegittima la norma di cui al comma 2-bis dell'art. 3 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, aggiunto dalla legge di conversione 28 ottobre 2013, n. 124, e ai sensi della quale per i comuni delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano, aventi



competenza in materia di finanza locale, la compensazione del minor gettito dell'imposta municipale propria avviene attraverso un minor accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, come previsto dall'ap-pena citato comma 17 dell'art. 13 d.l. n. 201/2011.

Quest'ultima norma rappresenta l'unica base normativa e ragione giustificatrice del decreto ministeriale qui impug-nato e, data l'inscindibile derivazione del decreto dalla menzionata disposizione dall'incostituzionalità della stessa disposizione legislativa, discende l'illegittimità del provvedimento attuativo.

Il decreto ministeriale 20 giugno 2014, oggetto del presente ricorso, non fa che confermare l'effettività delle censure sollevate con i ricorsi nn. 40/2012 e 1/2014, atteso che, pur venendo con tale decreto ministeriale diminuito, peraltro in modo insignificante, l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, viene nuovamente confermato il meccanismo di accantonamenti contestato fin dal 2011.

Inoltre, la diminuzione degli accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali sono state determinate senza il necessario coinvolgimento della provincia, in violazione delle predette disposizioni statutarie e del principio di leale cooperazione.

È evidente che lo Stato prima ed il Ministero poi avrebbero dovuto raggiungere, sul punto, l'intesa con la provin-cia, assicurando una partecipazione diretta ed effettiva della medesima.

Codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di pronunciarsi su fattispecie analoghe a quella di cui qui si discute, come risulta, ad esempio, dalla sentenza n. 133/2002, resa all'esito del conflitto di attribuzioni promosso dalla regione siciliana in relazione al decreto adottato dal Ministero delle finanze del 23 dicembre 1997 e concernente «Modalità di attuazione delle riserve all'erario dal 1° gennaio 1997 del gettito derivate dagli interventi in materia di entrate finanzia-rie della regione Sicilia, emanati dal 1992». In quell'occasione codesta ecc.ma Corte ha annullato il decreto ministeriale oggetto d'impugnazione in quanto emanato, esattamente come nel presente caso, in attuazione di norme illegittime e senza garantire la necessaria partecipazione della regione Sicilia.

Con questo intervento si conferma un accantonamento a monte, con il quale sono state sottratte iure imperii le risorse necessarie alla corretta gestione dei conti della provincia, pur competendo alla stessa, per espressa previsione statutaria, la gestione finanziaria degli interventi deputati a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica.

Con la conferma dell'accantonamento, pur venendo diminuito il relativo ammontare, si viola inoltre, più specifica-mente, anche le prerogative provinciali in punto di conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà sociale, di cui all'art. 79, comma 4, dello Statuto, determinandosi l'esautoramento della provincia stessa che vede (illegittima-mente) trasferite al Ministero dell'interno la competenza alla concreta ripartizione del contributo alla finanza pubblica a favore dei comuni del proprio territorio.

Il decreto ministeriale in esame, pertanto, interviene nuovamente sull'assetto dei rapporti finanziari di ascendenza statutaria alterandone i confini, quando, per espressa previsione dello Statuto di autonomia (artt. 103 e 104 St.), nonché della legge n. 191/2009 (art. 2, comma 106), le competenze in materia finanziaria sancite dal Titolo VI dello Statuto sono modificabili solo mediante procedure rinforzate e non possono certamente essere derogate da un atto avente natura amministrativa.

Né potrebbe dirsi che il potere esercitato dal Ministro trovi fonte nel d.l. n. 102/2013, alla cui attuazione il decreto ministeriale è dichiaratamente destinato, per due ordini di ragioni.

In primo luogo, in quanto l'accantonamento in sé non può considerarsi strumento per il raggiungimento degli obiettivi di cui al Titolo VI dello Statuto di autonomia.

In secondo luogo, in quanto la procedura rinforzata che assiste gli eventuali emendamenti dello Statuto di auto-nomia lo mette al riparo da interventi realizzati dal legislatore statale con legge ordinaria (art. 103 St.), o, con specifico riferimento alle disposizioni del Titolo VI, con legge ordinaria approvata al di fuori del peculiare schema concordato previsto dall'art. 104 Statuto.

Il Ministero dell'interno, con il decreto qui censurato, ha quindi palesemente esorbitato dalle competenze ad esso spettanti, intervenendo unilateralmente in un ambito di competenza provinciale, in palese violazione, altresì, del prin-cipio di leale collaborazione e preventiva intesa, che acquista specifico rilievo nella fattispecie, posto che il principio della leale collaborazione regge l'intero sistema delle relazioni Stato-Provincia autonoma (si richiamano, al proposito, il già citato art. 104 St. nonché l'art. 107 St., l'art. 10, comma 2, d.P.R. n. 526/1987 nonché l'art. 27 l. n. 42/2009 ).

In conclusione, appare evidente l'assoluta irragionevolezza del decreto ministeriale impugnato e delle disposizioni legislative di cui è diretta attuazione, che non tengono minimamente conto delle esigenze provinciali e operano come se esse — assieme alle norme di rango costituzionale che, garantendo l'autonomia provinciale, le tutelano — non esistessero.



### 2. Illegittimità per violazione del principio di delimitazione temporale.

Come più volte ricordato, l'art. 13, comma 17, d.l. n. 201/2011 prevede che, con le procedure previste dall'art. 27 l. n. 42/2009, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta nonché le province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio, ma prevede altresì l'accantonamento in attesa dell'emanazione di tali norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, con la conseguenza che l'accantonamento ivi previsto, il quale con il decreto qui impugnato viene leggermente ridotto, non è limitato nel tempo.

Codesta ecc.ma Corte ha da tempo sancito l'illegittimità di ogni prescrizione di principio volta ad imporre, agli enti territoriali, misure di contenimento finanziario a tempo indeterminato.

### 3. Illegittimità per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. e violazione dell'art. 79 dello Statuto di autonomia per il Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Come evidenziato, con il D.M. 20 giugno 2014, sulla base delle precitate norme del d.l. n. 201/2011 e del d.l. n. 102/2013, viene diminuito unilateralmente l'accantonamento a valere alla fonte le quote di compartecipazione ai tributi erariali per un importo di euro 657.974,93, in evidente violazione delle citate disposizioni di rango paracostituzionale e del principio di leale cooperazione.

Le norme censurate — nell'attribuire ad un decreto del Ministero dell'interno il compito di stabilire la misura della diminuzione sugli accantonamenti, senza prevedere alcuna forma di intesa con il Presidente della provincia — si mostrano, sotto concorrente profilo, altresì lesive del principio di leale collaborazione che deve sovrintendere i rapporti tra lo Stato e le autonomie speciali, il quale, come noto, è ormai pacificamente considerato di rango costituzionale trovando diretto fondamento negli articoli 5 e 120 Cost. (cfr: sentenze di codesta ecc.ma Corte nn. 19 e 242 del 1997, n. 503 del 2000, n. 282 del 2002 e n. 303 del 2003).

Nel caso di specie trattasi della unilaterale diminuzione dell'accantonamento a partire dall'anno 2014 nei confronti delle autonomie speciali aventi competenza legislativa in materia di finanza locale, senza che fosse stata raggiunta la prescritta intesa.

Quel che conta, in ogni caso, è che il Ministero ha proceduto senza l'apporto collaborativo delle autonomie speciali, necessario per l'attuazione del principio di leale collaborazione.

L'esercizio da parte dello Stato della potestà di accantonamento di risorse (tributi erariali) e relative diminuzioni che, in base alle norme statutarie, spetterebbero alle autonomie speciali, incide direttamente sulle prerogative provinciali e sono idonee a limitare l'autonomia finanziaria della provincia autonoma di Bolzano, posto che, fermo restando l'accantonamento a monte, con la diminuzione in questione non diminuisce affatto il rischio di incapacità di spesa provinciale.

È, quindi, evidente che lo Stato poteva adottare l'atto impugnato solo avendo ottenuto l'intesa con le autonomie speciali che dovranno sopportarne gli effetti.

In merito va anche ricordato che l'art. 13, comma 17, d.l. n. 201/2011 prevede una specifica procedura di attuazione del meccanismo della partecipazione alla finanza pubblica, procedura che avrebbe dovuto seguire le forme e le modalità dell'art. 27 l. n. 42/2009, ossia le modalità attuative del federalismo fiscale nelle regioni ad autonomia speciale. Detto articolo prevede al comma 1 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)».

Ora, è noto che le norme di attuazione dello Statuto per l'attuazione del federalismo fiscale nei rapporti tra Stato e Provincia autonoma di Bolzano non sono ancora state adottate. Nell'impossibilità di adottare la procedura prevista dall'art. 13, comma 17, d.l. n. 201/2011 e, soprattutto, tenuto conto del fatto che la questione sostanziale concerne l'accantonamento unilaterale da parte dello Stato delle entrate erariali delle autonomie speciali aventi competenza legislativa in materia di finanza locale, tra le quali la provincia autonoma di Bolzano, lo Stato avrebbe dovuto operare con particolare riguardo per il principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia, che, come insegna la giurisprudenza costituzionale, si attua attraverso lo strumento del coinvolgimento della provincia nel procedimento di adozione del provvedimento e nel raggiungimento dell'intesa tra tutte le parti istituzionali. Circostanza che, si ripete ancora una volta, non si è verificata nel caso di specie.



4. *Illegittimità per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.*

Infine, il decreto ministeriale si pone in contrasto con i principi ai quali si dovrebbero ispirare le norme di attuazione ed indicati precisamente nell'art. 27, comma 2, l. n. 42/2009 ove si specifica che «le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lettera b), della presente legge.»

Quindi, il provvedimento impugnato è viziato ancora una volta per violazione del principio di leale collaborazione.

Infine, è anche violato il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., che nella specie è posto a presidio anche dei corretti rapporti costituzionali tra Stato e regione, per il semplice motivo che mentre il contributo a favore dei comuni delle regioni a statuto ordinario, della regione siciliana e della regione Sardegna a titolo di ristoro del minor gettito dell'imposta municipale propria è ripartito tra i comuni interessati, sì con decreto del Ministero dell'interno, ma dopo che è stata sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per i comuni delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano, invece, la compensazione del minor gettito dell'imposta municipale propria attraverso un minor accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali è stata disposta unilateralmente, senza disporre al contempo una verifica — in contraddittorio — circa l'esattezza dei dati forniti dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze.

La violazione di questo parametro è ancora più evidente se si considerano i principi indicati al comma 2 dell'art. 27 l. n. 42/2009 sopra richiamati.

Infine, il decreto ministeriale in questione non diminuisce per nulla il rischio di mettere a repentaglio la capacità di spesa provinciale con conseguente pericolo di paralisi delle prestazioni erogate dalla provincia data l'esiguità della somma ed è illegittimo anche per questo motivo, stante l'evidente difetto di motivazione ed irragionevolezza.

Come si è visto in narrativa, i decreti-legge, sulla base dei quali è stato emanato il decreto impugnato, consentono al Ministero di accantonare semplicemente, sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali fissati dagli statuti e dalle relative norme di attuazione, unilateralmente delle somme e di disporre diminuzioni delle stesse.

All'esito dell'auspicato accoglimento del presente ricorso, dunque, lo Stato dovrà versare alla provincia autonoma di Bolzano tutte le somme illegittimamente accantonate, effetto che conseguirà di diritto all'auspicato annullamento. Nondimeno, in funzione di una più evidente certezza dei rapporti tra le parti, codesta ecc.ma Corte potrà precisare in questo senso gli effetti della propria decisione d'accoglimento, nella quale si confida in ragione di quanto sinora esposto.

*P. Q. M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero dell'interno, adottare, in violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., del principio di delimitazione temporale, nonché del Titolo VI dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol nel testo approvato con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, e, in particolare, degli articoli 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82 e 83, degli articoli 103, 104 e 107 e degli articoli 8, n. 1, 9 e 16 dello stesso Statuto, delle relative norme di attuazione di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, e, in particolare, degli articoli 9, 10 e 10-bis, 13, 17, 18 e 19, e di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, e, in particolare, degli articoli 2 e 4, dell'art. 2, comma 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, per i profili meglio illustrati nel presente ricorso, il decreto 20 giugno 2014, recante «Attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della regione siciliana e Sardegna del contributo pari a 75.706.718,47 euro a titolo*



di compensazione di minor gettito IMU, a decorrere dall'anno 2014 e di minori accantonamenti, per l'importo complessivo pari a 3.393.281,53 euro, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, a favore dei comuni delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano», pubblicato nel Supplemento ordinario n. 53 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica 157 del 9 luglio 2014:

Si allegano:

- 1) deliberazione della Giunta provinciale n. 952 del 5 agosto 2014;
- 2) procura speciale Rep. n. 23968 del 5 agosto 2014, rogata dal Vice Segretario generale della giunta provinciale di Bolzano;
- 3) estratto Supplemento ordinario n. 53 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica 9 luglio 2014, n. 157 (D.M. 20 giugno 2014).

Bolzano-Roma, 25 agosto 2014

avv. Renate VON GUGGENBERG

avv. Stephan BEIKIRCHER

avv. Michele COSTA

avv. Cristina BERNARDI

avv. Laura FADANELLI

14C00261

N. 160

Ordinanza del 27 febbraio 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da San Raffaele Spa contro Regione Lazio, Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio e Presidenza del Consiglio dei ministri

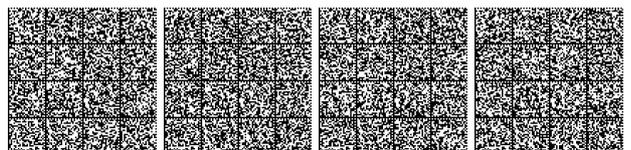
**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzioni della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione e dalla Provincia autonoma, tali da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 25, comma secondo, 41 e 117, comma terzo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso n. 20 del 2013 proposto dalla San Raffaele S.p.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Gianluigi Pellegrino presso il cui studio in Roma, Corso Rinascimento n. 11, è elettivamente domiciliata;



*contro*

la Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Roberta Barone ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'Avvocatura Regionale in Roma, Via Marcantonio Colonna n. 27;

il Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio nominato con delibera del Consiglio dei ministri del 16 ottobre 2012,

la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*;

rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la cui sede in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, sono per legge domicili;

*per l'annullamento:*

del decreto del Presidente della Regione Lazio adottato in qualità di Commissario ad acta n. 349 del 22 novembre 2012 recante «Legge del 7 agosto n. 135/2012 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012 recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini - applicazione art. 15, comma 14 - Assistenza ospedaliera anno 2012»:

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle intime amministrazioni;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2013 il don. Giuseppe Sapone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

Fatto e Diritto

La società ricorrente gestisce alcune case di cura private che erogano nella Regione Lazio in regime di accreditamento con il servizio sanitario prestazioni ospedaliere per acuti, di riabilitazione post acuzie e lungodegenza medica.

Con il proposto gravame ha impugnato il decreto del Presidente della Regione Lazio, in epigrafe indicato, che ha rideterminato i budget già assegnati a ciascuna struttura sanitaria per il 2012, disponendo una riduzione per ciascuno degli stessi nella misura del 6.8519%.

Il suddetto decreto è stato adottato in applicazione dell'art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, il quale dispone che «A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014».

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

1) Violazione di legge (art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, convertito con modifiche in L. n. 135/2012). Eccesso di potere;

2) Eccesso di potere. Violazione dell'affidamento. Violazione di diritti contrattualmente stabiliti. Incostituzionalità dell'art. 15, comma 14, del D.L. 95/2012 convertito con modifiche in l. n. 135/2012.

Si sono costituite le intime amministrazioni contestando la fondatezza delle prospettazioni ricorsuali e concludendo per il rigetto delle stesse.

Alla pubblica udienza del 19 novembre 2013 il ricorso è stato assunto in decisione.

Oggetto della presente controversia è il decreto del Presidente della Regione Lazio n. 349/2012 che ha rideterminato i budget già assegnati per il 2012 alle strutture sanitarie in regime di accreditamento con il servizio sanitario ed eroganti prestazioni ospedaliere per acuti, di riabilitazione post acuzie e lungodegenza medica.



Come sopra esposto il gravato decreto è stato adottato in applicazione dell'art. 15, comma 4, del D.L. n. 95/2012, convertito con modifiche con L. n. 135/2012, il quale testualmente stabilisce che «A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014».

Secondo la prospettazione ricorsuale, formulata con il secondo motivo di doglianza e ulteriormente argomentata in sede di memoria conclusionale, la disciplina normativa che ha giustificato l'adozione del contestato decreto risulterebbe in palese contrasto con gli art. 117, comma 2, della Costituzione, con il principio di irretroattività delle leggi e con l'art. 41 della Costituzione.

Relativamente alla prospettata violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione è stato evidenziato che:

a) la Sanità rientra, giusta quanto previsto dalla richiamata disposizione costituzionale, nelle materia di legislazione concorrente per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato;

b) in tale quadro normativo il menzionato art. 14, comma 5, nel prevedere un taglio generalizzato della spesa per il 2012 che le singole regioni sono chiamate a sostenere sulla base di accordi precedentemente stipulati con le singole strutture accreditate, non può in alcun modo essere annoverata tra la normativa che fissa i principi fondamentali, e, pertanto, per tale aspetto risulta in palese contrasto con l'invocato art. 117, comma 3.

Al riguardo il Collegio, pur tenendo presente l'orientamento della Corte Costituzionale secondo cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007) e che, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010), osserva che la suddetta disposizione proprio perchè individua specificatamente i settori ove conseguire i risparmi nella spesa sanitaria, senza limitarsi ad una mera quantificazione in via generale dei suddetti risparmi, lasciando alla discrezionalità dell'amministrazione regionale l'individuazione dei comparti di spesa dove ottenerli e le specifiche modalità per conseguirli, risulterebbe non in linea con quanto disposto dal menzionato art. 117, terzo comma, e pertanto, la prospettazione ricorsuale sotto tale aspetto non è manifestamente infondata.

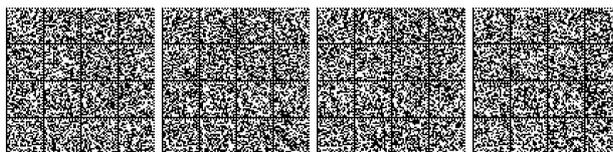
Pure non manifestamente infondata è la dedotta violazione dei principi individuati dalla Corte Costituzionale al fine di assicurare la costituzionalità di una legge retroattiva.

In particolare la società ricorrente ha sottolineato che:

a) giusta il consolidato e notorio orientamento della Corte occorre che siano rispettati una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, quale il secondo comma dell'art. 25, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico;

b) nella fattispecie in esame la richiamata disposizione nonché il successivo decreto regionale attuativo, adottato quest'ultimo a fine novembre 2012 quando il limite del budget era stato ormai sostanzialmente raggiunto, hanno inciso sul legittimo affidamento venutosi a creare in capo alle singole strutture sanitarie ad erogare le prestazioni e a ricevere il relativo corrispettivo così come stabilito nei contratti antecedentemente stipulati, per la corretta esecuzione dei quali hanno allestito le relative risorse organizzative ed effettuato i correlati investimenti in materiali, personale ed attrezzature.

Da ultimo, infine, risulta non manifestamente infondata anche la prospettata violazione dell'art. 41 della Costituzione in quanto la richiamata normativa nel decurtare i budget fissati antecedentemente verrebbe in sostanza ad impedire la remunerazione di prestazioni già erogate, con conseguente violazione del principio della libertà dell'attività economica privata.



La rilevanza e la pregiudizialità della sollevata questione di costituzionalità per la controversia in esame appare del tutto evidente, stante che investe la disciplina normativa in applicazione della quale è stato adottato il contestato decreto del Commissario ad acta.

Per le ragioni suesposte deve essere quindi disposta la remissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione III quater, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la sollevata questione di legittimità costituzionale di cui in motivazione.*

*Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.*

*Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati.*

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:*

*Italo Riggio, Presidente;*

*Giuseppe Sapone, Consigliere, Estensore;*

*Giulia Ferrari, Consigliere.*

*Il presidente: ITALO RIGGIO*

*L'estensore: GIUSEPPE SAPONE*

14C00233

## N. 161

*Ordinanza del 27 febbraio 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Associazione Italiana Ospedaliera Privata per la Regione Lazio ed altri contro Regione Lazio, Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio e Presidenza del Consiglio dei ministri.*

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzioni della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione e dalla Provincia autonoma, tali da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 25, comma secondo, 41 e 117, comma terzo.



## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA QUATER)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 11037 del 2012, proposto da:

a) Associazione Italiana Ospedalità Privata per la Regione Lazio, Soc Nuova Clinica Annunziatella Srl, Soc Incl - Istituto di Neuroscienze Srl, Soc Istituto Fisioterapico di Riabilitazione "C. Franceschini" Srl, Soc Casa di Cura Villa Verde Srl, Soc Sacli Società Cliniche Spa (Casa di Cura Fabia Mater), Soc Casa di Cura Guarnieri Srl, Soc Casa di Cura Villa Valeria Srl, Soc Clinica Siligato Srl, Soc Villa Silvana Spa, Casa di Cura Privata Madonna delle Grazie, Casa del Sole., Clinica Polispecialistica "T. Costa", Soc Giomi Spa (Icot Latina Spa); Soc Policlinico Città di Pomezia Srl (Casa di Cura S. Anna), Soc Casa di Cura S. Rita Da Cascia Srl, Soc Casa di Cura Privata "S. Teresa" Srl, Soc Casa di Cura "Villa Serena" Srl, Soc Casa di Cura Privata "S. Anna" Srl, Soc Casa di Cura Santa Famiglia Srl, Soc Dolomiti Spa, Casa di Cura Nuova Itor, Soc S. Feliciano Srl, Soc Casa di Cura Villa Domelia Srl, Soc Clinica Latina Spa, Soc Casa di Cura Villa Aurora Spa, Soc Casa di Cura Salus Srl, Soc Policlinico Italia Srl, Soc Ini. Spa Società Unipersonale, Soc Le Cure Cliniche Moderne Srl (Casa di Cura Concordia Hospital), rappresentate e difese Gianluigi Pellegrino, presso il cui domicilio in Roma, corso Rinascimento, 11, sono elettivamente domiciliate;

II) Casa di Cura "Città di Aprilia", in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Vito Bellini, Maria Luisa Bellini, Giuseppe Graziosi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Bellini in Roma, via Orazio, 3;

*contro*

- Regione Lazio, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Roberta Barone e con questa elettivamente domiciliata presso i propri uffici legali in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio; rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per l'annullamento*

- del decreto del Presidente della Regione Lazio adottato in qualità di Commissario ad acta n.349 del 22.11.2012 recante Legge del 7 agosto n. 135/2012 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge n.95 del 6 luglio 2012 recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini

- applicazione art. 15, comma 14 - Assistenza ospedaliera anno 2012":

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

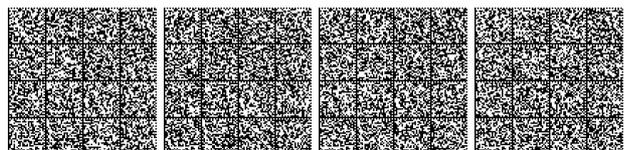
Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle intime amministrazioni; Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2013 il dott. Giuseppe Sapone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO E DIRITTO

Le società ricorrenti gestiscono strutture sanitarie che erogano nella Regione Lazio in regime di accreditamento con il servizio sanitario prestazioni ospedaliere per acuti, di riabilitazione post acuzie e lungodegenza medica.



Con il gravame in trattazione, proposto anche dall'Associazione di categoria, hanno impugnato il decreto del Presidente della Regione Lazio, in epigrafe indicato, che ha rideterminato i budget già assegnati a ciascuna struttura sanitaria per il 2012, disponendo una riduzione per ciascuno degli stessi nella misura del 6.8519%.

Il suddetto decreto è stato adottato in applicazione dell'art.15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, il quale dispone che "A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014".

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

1) Violazione di legge (art.15 comma 14 del D.L. n. 95/2012, convertito con modificazioni in L. n. 135/2012). Eccesso di potere;

2) Eccesso di potere. Violazione dell'affidamento. Violazione dei diritti contrattualmente Incostituzionalità dell'art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012 convertito con modificazioni in L. n. 135/2012.

Si sono costituite le intime amministrazioni contestando la fondatezza delle prospettazioni ricorsuali e concludendo per il rigetto delle stesse.

Alla pubblica udienza del 19.11.2013 il ricorso è stato assunto in decisione.

Oggetto della presente controversia è il decreto del Presidente della Regione Lazio n. 349/2012 che ha rideterminato i budget già assegnati per il 2012 alle strutture sanitarie in regime di accreditamento con il servizio sanitario ed eroganti prestazioni ospedaliere per acuti, di riabilitazione post acuzie e lungodegenza medica.

Come sopra esposto il gravato decreto è stato adottato in applicazione dell'art. 15, comma 4, del D.L. n. 95/2012, convertito con modifiche con L. n. 135/2012, il quale testualmente stabilisce che " A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014".

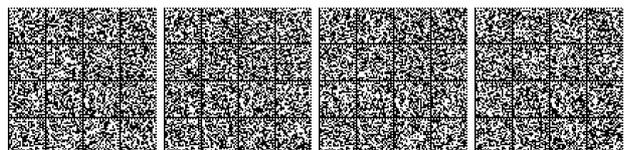
Secondo la prospettazione ricorsuale, formulata con il secondo motivo di doglianza e ulteriormente argomentata in sede di memoria conclusionale, la disciplina normativa che ha giustificato l'adozione del contestato decreto risulterebbe in palese contrasto con gli art. 117, comma 2, della Costituzione, con il principio di irretroattività delle leggi e con l'art. 41 della Costituzione.

Relativamente alla prospettata violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione è stato evidenziato che:

a) la Sanità rientra, giusta quanto previsto dalla richiamata disposizione costituzionale, nelle materia di legislazione concorrente per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato;

b) in tale quadro normativo il menzionato art. 14, comma 5, nel prevedere un taglio generalizzato della spesa per il 2012 che le singole regioni sono chiamate a sostenere sulla base di accordi precedentemente stipulati con le singole strutture accreditate, non può in alcun modo essere annoverata tra la normativa che fissa i principi fondamentali, e, pertanto, per tale aspetto risulta in palese contrasto con l'invocato art. 117, comma 3.

Al riguardo il Collegio, pur tenendo presente l'orientamento della Corte Costituzionale secondo cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007) e che, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010), osserva che la suddetta disposizione proprio perché individua specificatamente i settori ove conseguire i risparmi nella spesa sanitaria, senza limitarsi ad una mera quantificazione in via gene-



rale dei suddetti risparmi, lasciando alla discrezionalità dell'amministrazione regionale l'individuazione dei comparti di spesa dove ottenerli e delle modalità per conseguirli, risulterebbe non in linea con quanto disposto dal menzionato art 117, terzo comma, e pertanto, la prospettazione ricorsuale sotto tale aspetto non è manifestamente infondata.

Pure non manifestamente infondata è la dedotta violazione dei principi individuati dalla Corte Costituzionale al fine di assicurare la costituzionalità di una legge retroattiva.

In particolare è stato sottolineato che:

a) giusta il consolidato e notorio orientamento della Corte occorre che siano rispettati una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva -delle leggi, che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, quale il secondo comma dell'art. 25, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico;

b) nella fattispecie in esame la richiamata disposizione nonché il successivo decreto regionale attuativo, adottato quest'ultimo a fine novembre 2012 quando il limite del budget era stato ormai sostanzialmente raggiunto, hanno inciso sul legittimo affidamento venutosi a creare in capo alle singole strutture sanitarie ad erogare le prestazioni e a ricevere il relativo corrispettivo così come stabilito nei contratti antecedentemente stipulati, per la corretta, esecuzione dei quali hanno allestito le relative risorse organizzative ed effettuato i correlati investimenti in materiali, personale ed attrezzature.

Da ultimo, infine, risulta non manifestamente infondata anche la prospettata violazione dell'art. 41 della Costituzione in quanto la richiamata normativa nel decurtare i budget fissati antecedentemente verrebbe in sostanza ad impedire la remunerazione di prestazioni già erogate, con conseguente violazione del principio della libertà dell'attività economica privata.

La rilevanza e la pregiudizialità della sollevata questione di costituzionalità per la controversia in esame appare del tutto evidente, stante che investe la disciplina normativa in applicazione della quale è, stato adottato il contestato decreto del Commissario ad acta.

Per le ragioni suesposte deve essere quindi disposta la remissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione III quater, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la sollevata questione di legittimità costituzionale di cui in motivazione. Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.*

*Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati. Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

*Italo Riggio, Presidente*

*Giuseppe Sapone, Consigliere, Estensore*

*Giulia Ferrari, Consigliere*



## N. 162

*Ordinanza del 28 febbraio 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Casa di Cura Privata S. Anna Srl contro Regione Lazio, Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio e Presidenza del Consiglio dei ministri*

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzioni della spesa sanitaria - Previsione che a tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi regionali nell'esercizio 2012, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione e dalla Provincia autonoma, tali da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 - Violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto - Lesione del principio di libertà ed iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale per l'imposizione di vincoli dettagliati, anziché di principi fondamentali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 14.
- Costituzione, artt. 25, comma secondo, 41 e 117, comma terzo.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## (SEZIONE TERZA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 309 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Casa di Cura Privata S. Anna Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv. ti Massimiliano de Stefano, Silvia Scognamiglio, Antonella Miele e Christian Cifalitti, con domicilio eletto presso lo studio del primo dei suddetti difensori, in Roma, viale Regina Margherita, 1;

contro:

il Commissario ad acta della Regione Lazio, nominato con delibera del Consiglio dei Ministri in data 16 ottobre 2012 e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

la Regione Lazio, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Roberta Barone ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'Avvocatura Regionale in Roma, Via Marcantonio Colonna n. 27;

Per l'annullamento:

quanto al ricorso introduttivo,

del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. U00349/2012, in data 22 novembre 2012, avente ad oggetto: «Legge n. 135/12 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini — applicazione art. 15 comma 14 — Assistenza ospedaliera anno 2012»; nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso; e per l'annullamento, altresì,

quanto ai motivi aggiunti,

del decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 100/2013, in data 9.4.2013, avente ad oggetto: «Definizione budget 2013 delle strutture private erogatrici di prestazioni ospedaliere carico del SSN»; nonché del DCA n. 183 del 9.4.2013 avente ad oggetto approvazione dello schema tipo di contratto/accordo per la definizione dei rapporti giuridici ed economici tra le aziende sanitarie del Lazio e i soggetti erogatori di prestazioni sanitarie a carico del SSN; nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Commissario ad acta per il Piano di Rientro per il disavanzo del Settore Sanitario della Regione Lazio, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Regione Lazio;

Viste le memorie difensive delle parti;



Visti tutti gli atti della causa;

Relatore designato per l'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2013 il cons. Domenico Lundini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

#### FATTO E DIRITTO

La società ricorrente, che gestisce la Casa di Cura S. Anna, con sede in Cassino (FR), fa presente di svolgere, mediante detta struttura, in regime di accreditamento con il servizio sanitario nazionale, prestazioni sanitarie per le quali, anche per il 2012, le è stato assegnato il relativo budget in forza di decreto del Commissario ad acta, cui ha fatto poi seguito regolare contratto.

Con il proposto gravame impugna il decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio, in epigrafe indicato (DCA 349 del 22.11.2012), che ha rideterminato retroattivamente il budget già assegnato per il 2012 alla suddetta struttura sanitaria, disponendone una riduzione del 6,8519% con incisione autoritativa rispetto al contratto già stipulato.

Con i motivi aggiunti viene altresì impugnato, in particolare, oltre agli altri atti indicati in epigrafe, il decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 100 del 9.4.2013, avente ad oggetto la definizione del budget 2013 per le strutture private erogatrici di prestazioni ospedaliere a carico del SSN (con riduzione, in applicazione della legge n. 135/2012, nella misura dello 0,50%, del budget già stabilito per il 2012).

I suddetti decreti sono stati adottati in applicazione dell'art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, il quale dispone che «A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera; si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014».

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 14, del DL n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 135/2012, per contrasto con gli artt. 117, 3, 32, 41 e 53 della Costituzione. Violazione art. 1, protocollo n. 1, CEDU. Violazione del principio del legittimo affidamento. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare: ingiustizia manifesta; illogicità; irragionevolezza; difetto di motivazione; contraddittorietà; incongruenza; sviamento; errore sui presupposti;

2) Violazione dell'art. 15, comma 14, del DL n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 135/2012. Sotto altro profilo, eccesso di potere per illogicità; irragionevolezza; difetto di motivazione; contraddittorietà; incongruenza; sviamento; errore sui presupposti. Violazione dell'art. 7 L. n. 241/1990 e s.m.i.;

Con i motivi aggiunti depositati l'11.7.2013 vengono quindi formulate le seguenti ulteriori censure:

3) Violazione dell'art. 3 e ss. legge n. 241/1990 e s.m.i.. Violazione dell'art. 32 della legge n. 662/1996. Violazione dell'art. 2, comma 8, della legge n. 549/1995 e dell'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502/1992. Violazione degli artt. 97 e 113 Cost. Nullità del DCA n. 00100/2013 e del DCA n. 183/2013 ai sensi dell'art. 21-*septies* legge n. 241/1990 e s.m.i.. In ogni caso, eccesso di potere per sviamento, illogicità; ingiustizia manifesta; travisamento dei fatti; errore sui presupposti; irragionevolezza; difetto di istruttoria; contraddittorietà; sproporzione; motivazione soltanto apparente;

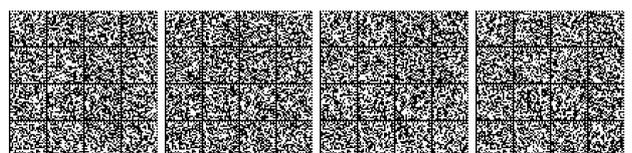
4) Illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 14, del DL n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 135/2012, per contrasto con gli artt. 117, 3, 32, 41 e 53 della Costituzione. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare: ingiustizia manifesta; illogicità; irragionevolezza; contraddittorietà; incongruenza; sviamento; errore sui presupposti;

5) Violazione dell'art. 15, comma 14, del DL n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 135/2012. Sotto altro profilo, eccesso di potere per illogicità; irragionevolezza; difetto di motivazione; contraddittorietà; incongruenza; sviamento; errore sui presupposti;

Si sono costituite in giudizio le intime amministrazioni. La Regione Lazio ha anche controdedotto, contestando la fondatezza delle prospettazioni ricorsuali e concludendo per il rigetto delle stesse.

Alla pubblica udienza del 19.11.2013 il ricorso e i motivi aggiunti sono stati assunti in decisione.

Oggetto della presente controversia sono in via prioritaria i decreti del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dei disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio, in epigrafe indicati, che hanno rideterminato i



budget già assegnati per il 2012 alle strutture sanitarie private in regime di accreditamento con il servizio sanitario e stabilito i budget 2013 per le medesime strutture. Come sopra esposto i gravati decreti sono stati adottati in applicazione dell'art. 15, comma 14, del D.L. n. 95/2012, convertito con modifiche con L. n. 135/2012, il quale testualmente stabilisce che «A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'art. 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014».

Premesso quanto sopra, rileva il Collegio che appare non manifestamente infondato, anche alla stregua di quanto al riguardo in parte dedotto dalla stessa struttura ricorrente, il dubbio di costituzionalità in ordine alla disciplina normativa che ha giustificato l'adozione dei contestati decreti, per contrasto con gli art. 117, comma 3, della Costituzione, con il principio di irretroattività delle leggi, con gli artt. 3, 32, 41, 97 e 117 comma 1, della Costituzione.

Relativamente alla detta violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione deve essere invero evidenziato che:

a) la Sanità rientra, giusta quanto previsto dalla richiamata disposizione costituzionale, nelle materie di legislazione concorrente per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato;

b) in tale quadro normativo il menzionato art. 15, comma 14, nel prevedere un taglio generalizzato della spesa per il 2012 (ed anni successivi) che le singole regioni sono chiamate a sostenere sulla base di accordi precedentemente stipulati con le singole strutture accreditate, non può in alcun modo essere annoverata tra la normativa che fissa i principi fondamentali, e, pertanto, per tale aspetto, essa risulta in palese contrasto con il richiamato art. 117, comma 3.

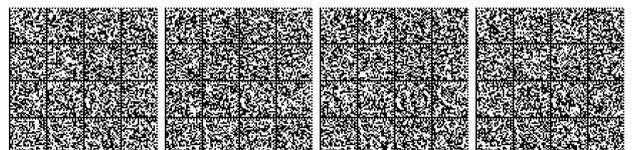
Ed invero il Collegio, pur tenendo presente l'orientamento della Corte costituzionale secondo cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007), e secondo cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010), osserva tuttavia che la suddetta disposizione, proprio perchè individua specificatamente i settori ove conseguire (con imposizione di tagli «lineari» senza alternative) i risparmi nella spesa sanitaria, senza limitarsi ad una mera quantificazione in via generale dei suddetti risparmi lasciando alla discrezionalità dell'amministrazione regionale l'individuazione dei compacti di spesa dove ottenerli e delle modalità per conseguirli (magari differenziando i destinatari dei tagli di spesa secondo propri criteri apprezzati discrezionalmente come più rispondenti all'interesse e alle peculiarità regionali), risulta non in linea con quanto disposto dal menzionato art. 117, terzo comma. Pertanto, la questione di costituzionalità, sotto tale aspetto, non è manifestamente infondata.

Pure non manifestamente infondata è la violazione dell'art. 97 Cost., oltre che dell'art. 3 della Cost., e dei principi individuati dalla Corte costituzionale al fine di assicurare la costituzionalità di una legge retroattiva.

In particolare, tenendo anche conto di quanto prospettato dalla Casa di Cura ricorrente, va sottolineato che:

a) giusta il consolidato e notorio orientamento della Corte occorre che siano rispettati una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, quale il secondo comma dell'art. 25 Cost., di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico;

b) nella fattispecie in esame la richiamata disposizione nonchè il successivo decreto regionale attuativo, adottato quest'ultimo a fine novembre 2012 quando il limite del budget era stato ormai sostanzialmente raggiunto, hanno inciso (limitatamente al 2012) sul legittimo affidamento venutosi a creare in capo alle singole strutture sanitarie ad erogare le prestazioni e a ricevere il relativo corrispettivo così come stabilito nei contratti antecedentemente stipulati, per la corretta esecuzione dei quali hanno d'altra parte allestito le relative risorse organizzative ed effettuato i correlati investimenti in materiali, personale ed attrezzature. Ora al riguardo non ignora il Collegio che viene anche ritenuta legittima, secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr: CdS, Ad. Pl. n. 4/2012), l'introduzione retroattiva di tetti di spesa in materia sanitaria. Ma ciò si è ritenuto che possa ammettersi soltanto in presenza di tetti di spesa degli anni precedenti ai quali gli interessati si siano potuti rapportare tenendo contemporaneamente conto di ulteriori limiti imposti dai tagli stabiliti dalle disposizioni finanziarie conoscibili dalle strutture private all'inizio e nel corso dell'anno. Oltre



tale limite, invero, non vi è più tutela dell'affidamento e questo appare essersi appunto inverato nella specie per l'anno 2012 in quanto i tagli di budget sono stati per tale anno imposti, con parziale decorrenza retroattiva dall'1.1.2012, dalla disposizione legislativa in questione, a budget già approvati e senza alcun preesistente parametro da cui i destinatari abbiano potuto preavvertire l'intervento della disposta riduzione;

c) correlativamente a quanto sopra, si profila anche, in relazione al contrasto con l'art. 1 protocollo 1 CEDU (stante la lesione con effetto retroattivo di un bene acquisito in presenza di un affidamento legittimamente ingenerato da budget attribuiti e relativi contratti stipulati), la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione (per il tramite della predetta normativa interposta);

Risulta poi non manifestamente infondata, ad avviso del Collegio, anche la violazione dell'art. 41 della Costituzione, in quanto la richiamata normativa nel decurtare i budget fissati antecedentemente verrebbe in sostanza ad impedire la remunerazione di prestazioni già erogate, con conseguente violazione del principio di libertà dell'attività economica privata.

Ugualmente non manifestamente infondata, nel suddetto contesto, è la violazione dell'art. 32 della Costituzione, in quanto le contestate riduzioni dei budget, giustificate unicamente da motivi di ordine economico-finanziario e che fanno seguito ad altre precedenti riduzioni, possono determinare una compromissione del diritto alla salute costituzionalmente tutelato dall'art. 32, in palese contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 309/1999, secondo la quale «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere nel bilanciamento del legislatore un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana».

La rilevanza e la pregiudizialità delle sollevate questioni di costituzionalità per la controversia in esame appare del tutto evidente, stante che esse investono la disciplina normativa in applicazione della quale sono stati adottati i contestati decreti del Commissario ad acta per la Sanità della Regione Lazio.

Per le ragioni suesposte deve essere quindi disposta la remissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 e dell'art. 79 c.p.a..

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 14, del DL n. 15 del 6 luglio 2012, convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135, per contrasto con gli artt. 117 comma 3, 3, 97, 117 comma 1, 41 e 32 della Costituzione, secondo quanto specificato in motivazione.*

*Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Italo Riggio, Presidente

Domenico Lundini, Consigliere, Estensore

Giulia Ferrari, Consigliere

*Il Presidente:* RIGGIO

*L'estensore:* LUNDINI



## N. 163

*Ordinanza del 12 maggio 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Corrida Srl contro Roma Capitale*

**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione acquisitiva - Previsione che l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del 10 per cento del valore del bene stesso - Previsione dell'estensione del potere di acquisizione alla servitù di fatto - Abolizione della condizione che l'immobile realizzando rientri in una delle categorie individuate dagli artt. 822 e 826 c.c. postulate dall'occupazione appropriativa e previsione dell'applicazione dell'istituto anche nella ipotesi in cui sia stato annullato l'atto da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio - Previsione che il provvedimento ablativo non è tenuto ad individuare la destinazione dell'immobile, essendo sufficiente l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e, se possibile, la data dalla quale essa ha avuto inizio - Modalità procedurali e criteri per la determinazione dell'indennizzo - Previsione della applicabilità della normativa anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa e di azione in giudizio - Lesione del diritto di proprietà - Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU come interpretata dalla Corte EDU.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, art. 42-bis, inserito dall'art. 34, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42, 97, 113 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## (SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7291 del 2009, proposto da:

Soc Corrida a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli Avv. Giovanni Pallottino, Francesco Nardocci, con domicilio eletto presso lo Studio dell'Avv. Giovanni Pallottino sito in Roma, via Oslavia n. 14;

Contro Comune di Roma, ora Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dagli Avv. Americo Ceccarelli, Giorgio Pasquali, domiciliata in Roma, via Tempio di Giove, 21;

Per ottenere:

l'accertamento dell'illiceità dell'occupazione dei terreni di proprietà da parte del Comune di Roma e la loro irreversibile trasformazione per effetto della realizzazione di opera pubblica;

l'accertamento e la declaratoria dell'avvenuta abdicazione, da parte della ricorrente al diritto di proprietà sulle aree irreversibilmente trasformate;

l'accertamento del proprio diritto ad ottenere il risarcimento del danno per equivalente, corrispondente al valore venale delle aree, aventi destinazione edificatoria;

l'accertamento del proprio diritto ad ottenere il risarcimento per mancata utilizzazione di tali aree durante periodo di loro occupazione senza titolo, a decorrere dall'inizio della stessa, maggiorato da rivalutazione monetaria ed interessi di legge sino al soddisfo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;



Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Roma;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 aprile 2014 il consigliere Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

#### FATTO

Espone in fatto la società odierna ricorrente che sui terreni di circa 3.900 mq ubicati in Roma, Via Tedeschi, di cui è proprietaria, si sarebbe maturata la c.d. occupazione usurpativa.

Al riguardo precisa che con delibera della Giunta Municipale del Comune di Roma n. 3253 del 7 maggio 1981 è stata approvato il progetto per la realizzazione su detti terreni di opere di edilizia scolastica comunale con contestuale dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza ed autorizzazione all'occupazione d'urgenza delle relative aree.

Realizzate le opere, il Comune non ha mai portato a termine la procedura espropriativa mediante adozione di decreto di esproprio. Con sentenza del TAR Lazio, sede di Roma, n. 5711/2002 - confermata con sentenza del Consiglio di Stato n. 3731/2009 - è stato disposto l'annullamento di tutti i provvedimenti inerenti la procedura per la realizzazione dell'opera, ivi compresa la dichiarazione di pubblica utilità della stessa.

La società ricorrente ha, quindi, adito il Tribunale Civile di Roma al fine di ottenere il risarcimento dei danni da occupazione usurpativa, quale ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione.

Riassunto il giudizio innanzi a questo Tribunale, la società ricorrente chiede l'accertamento dell'illiceità dell'occupazione dei terreni in questione da parte del Comune e l'intervenuta loro irreversibile trasformazione per effetto della realizzazione dell'opera pubblica comunale, nonché la dichiarazione dell'avvenuta abdicazione da parte della ricorrente stessa al diritto di proprietà sugli stessi, l'accertamento del proprio diritto ad ottenere il risarcimento del danno per equivalente, corrispondente al valore venale delle aree, aventi destinazione edificatoria, oltre al risarcimento per mancata utilizzazione delle stesse durante il periodo di loro occupazione senza titolo, a decorrere dall'inizio della stessa, maggiorato da rivalutazione monetaria ed interessi di legge sino al soddisfo.

A sostegno della proposte domande, rappresenta parte ricorrente che la caducazione, in sede giurisdizionale, dell'intera procedura espropriativa, retroagendo negli effetti, ha comportato l'acca *ab initio* dell'occupazione dei propri terreni, i quali hanno subito una irreversibile trasformazione per effetto della realizzazione dell'opera. L'intervenuto annullamento della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera impedirebbe, inoltre, secondo parte ricorrente, il verificarsi dell'accessione invertita o occupazione acquisitiva, essendo tale modo di acquisto della proprietà correlato alla esistenza ed alla legittimità della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera realizzata.

Venendo quindi in rilievo una occupazione usurpativa e non essendosi mai prodotto un effetto acquisitivo del bene a favore dell'Amministrazione Comunale, l'illecito permanente così realizzato farebbe sorgere il diritto al risarcimento del danno subito in capo ai proprietari delle aree illecitamente occupate, non essendo possibile la loro restituzione stante la realizzazione dell'opera pubblica che si estende oltre i confini dei terreni di proprietà della ricorrente.

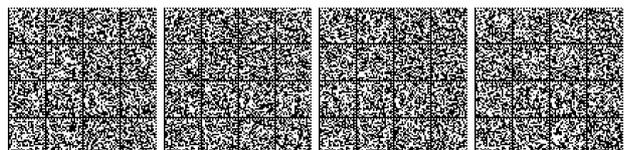
Dichiara, quindi, parte ricorrente di voler procedere alla abdicazione al diritto di proprietà, chiedendo il risarcimento del danno per equivalente per definitiva perdita del diritto dominicale, corrispondente al valore venale del fondo, tenuto conto della potenzialità edificatoria allo stesso impressa dagli strumenti urbanistici, oltre al risarcimento del danno per mancata utilizzazione del bene nel periodo di occupazione permanente e senza titolo delle aree, a decorrere dalla data di suo inizio.

Si è costituita in giudizio l'intimata Amministrazione Comunale sostenendo l'inammissibilità della domanda volta ad ottenere l'accertamento dell'avvenuta abdicazione al diritto di proprietà, e, conseguentemente, della domanda volta ad ottenere il risarcimento del danno per perdita della proprietà, di cui la ricorrente conserva la titolarità fino a che non intervenga l'adozione di uno strumento tipico di acquisto della stessa in capo all'Amministrazione.

Con memoria successivamente depositata parte ricorrente ha controdedotto a quanto *ex adverso* sostenuto, insistendo nelle proprie richieste.

Anche la resistente Amministrazione Comunale ha deposito ulteriore memoria di replica a quanto argomentato da parte ricorrente, la quale ha ulteriormente controdedotto con successivo atto.

Alla Pubblica Udienza del 2 aprile 2014 la causa è stata chiamata e, sentiti i difensori delle parti presenti, trattenuta per la decisione, come da verbale.



## DIRITTO

1 - La vicenda cui si riferisce la controversia in esame concerne la procedura posta in essere dal Comune di Roma, originata dall'intervenuta approvazione, con delibera della Giunta Municipale del Comune di Roma n. 3253 del 7 maggio 1981, del progetto per la realizzazione di opere di edilizia scolastica comunale con contestuale dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza ed autorizzazione all'occupazione d'urgenza, su una porzione di terreni di proprietà della società odierna ricorrente.

Effettuata l'occupazione dei terreni, le opere sono state realizzate senza che il Comune resistente abbia portato a termine la procedura espropriativa mediante adozione di decreto di esproprio.

Tutti gli atti della procedura, ivi compresa la delibera di approvazione del progetto e di dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera, sono stati annullati con sentenza del TAR Lazio, sede di Roma, n. 5711/2002 - confermata con sentenza del Consiglio di Stato n. 3731/2009.

Adito il Tribunale Civile di Roma al fine di ottenere il risarcimento dei danni dal'occupazione, qualificata come usurpativa, la società ricorrente, a seguito dell'intervenuta adozione di pronuncia con la quale è stato dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice adito, ha quindi riassunto il giudizio innanzi a questo Tribunale e, nell'evidenziare come a fronte dell'irreversibile trasformazione dell'area per effetto della realizzazione dell'opera pubblica non possa ritenersi verificata l'accessione invertita - essendo stata annullata la dichiarazione di pubblica utilità - avanza, sulla base di tali presupposti, distinti capi di domanda, così sintetizzati:

l'accertamento dell'illiceità dell'occupazione dei terreni in questione da parte del Comune e la loro irreversibile trasformazione per effetto della realizzazione dell'opera pubblica comunale;

l'accertamento e la declaratoria dell'avvenuta abdicazione da parte della società ricorrente al diritto di proprietà sulle aree interessate dalla realizzazione dell'opera pubblica;

l'accertamento del diritto della società ricorrente ad ottenere il risarcimento del danno per equivalente, corrispondente al valore venale delle aree, aventi destinazione edificatoria;

l'accertamento del diritto della società ricorrente ad ottenere il risarcimento per mancata utilizzazione delle aree durante il periodo di loro occupazione senza titolo, a decorrere dall'inizio della stessa, maggiorato da rivalutazione monetaria ed interessi di legge sino al soddisfo.

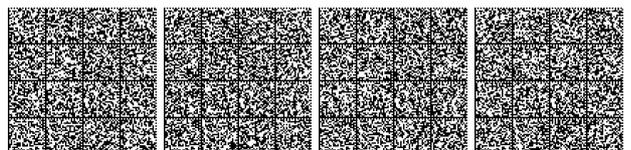
2 - Così ricostruito l'oggetto del presente giudizio e delle vicende che vi hanno dato origine, deve il Collegio, innanzitutto, procedere ad un corretto inquadramento della controversia e delimitare l'ambito dell'azione proposta.

In tale direzione, deve essere dichiarata l'inammissibilità della domanda volta all'accertamento della intervenuta abdicazione, da parte della società ricorrente, al diritto di proprietà sulle aree interessate dalla realizzazione dell'opera pubblica.

Facendo applicazione degli ordinari principi civilistici, l'esigenza di una piena tutela del diritto di proprietà esige che l'effetto traslativo consegua a una volontà espressa ed inequivoca del proprietario interessato, da tradursi in strumenti negoziali formali e tipici (Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 maggio 2013, n. 2559) dovendosi comunque tener conto dello specifico regime giuridico degli atti inter vivos con cui si può disporre, anche mercé l'abdicazione, del diritto di proprietà (art. 1350 n. 5 c.c. e art. 2643 n. 5 c.c.).

3 - Posto quindi che non può il giudice adito procedere alla declaratoria dell'intervenuta abdicazione, da parte della società ricorrente, al diritto di proprietà sulle aree sulle quali è stata realizzata l'opera a favore della resistente Amministrazione Comunale, con irreversibile trasformazione delle stesse, la disciplina applicabile alla fattispecie in esame va individuata nell'art. 42-bis del D.P.R. n. 327 del 2001 - introdotto con l'art. 34 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in Legge 15 luglio 2011, n. 111 (in materia di misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria) a seguito della declaratoria illegittimità costituzionale dell'art. 43 del D.P.R. n. 327 del 2001 con sentenza della Consulta n. 293 del 2010, il quale disciplinava l'istituto dell'acquisizione sanante - con il quale è stato reintrodotta l'istituto dell'acquisizione coattiva dell'immobile del privato utilizzato dall'Amministrazione per fini di interesse pubblico, prevedendo l'acquisizione al suo patrimonio indisponibile del bene del privato allorché la sua utilizzazione risponda a «scopi di interesse pubblico» nonostante difetti un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità.

Dispone, difatti, il citato articolo, che «Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene».



È stato così reintrodotta il potere discrezionale già disciplinato dall'art. 43 del T.U. Espropriazioni per pubblica utilità dichiarato incostituzionale, potendo l'Amministrazione competente, valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, decidere se restituire l'area al proprietario demolendo in tutto o in parte l'opera sostenendone le relative spese, oppure se disporre l'acquisizione, si da evitare che venga demolito quanto altrimenti risulterebbe meritevole di essere ricostruito (Consiglio di Stato, Sez. VI, 1° dicembre 2011 n. 6351).

Posta l'applicabilità alla fattispecie in esame - in relazione all'oggetto della domanda ed ai fatti di causa - della citata norma, ritiene il Collegio che sia rilevante e non manifestamente infondata, analogamente a quanto ritenuto dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, con ordinanza n. 441 del 13 gennaio 2014, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-*bis* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, introdotto dall'art. 34, primo comma, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111, in relazione agli artt. 3, 24, 42, 97 e 117 Cost., anche alla luce dell'art. 6 e dell'art. 1 del I Protocollo Addizionale della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, in quanto la disposizione citata, reintroducendo una sorta di procedimento ablativo semplificato in favore della P.A. che utilizzi senza titolo un bene privato per scopi di interesse pubblico, si pone in contrasto con il principio costituzionale di eguaglianza e di ragionevolezza intrinseca, con la garanzia della proprietà privata, posta altresì da vincoli derivanti da obblighi internazionali, con il principio di legalità dell'azione amministrativa, riservando all'Amministrazione, intesa come soggetto autore di un fatto illecito e non quale espressione della funzione amministrativa, un ingiustificato trattamento privilegiato, tale da consentirle l'acquisizione del bene al patrimonio pubblico per effetto di un suo comportamento «*contra ius*», di cui si avvantaggia pure nella determinazione dell'indennizzo o risarcimento dovuto al proprietario rispetto al ristoro altrimenti spettante nel caso di legittimo procedimento espropriativo.

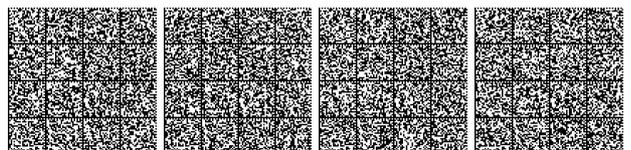
4 - Quanto al profilo inerente la rilevanza della questione, la stessa va ravvisata nella applicabilità di tale norma alla fattispecie in esame, sulla cui base devono essere decise le questioni proposte da parte ricorrente.

Nell'attuale quadro normativo, come delineato dall'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, grava sull'Amministrazione che ha modificato un bene immobile del privato in assenza di un valido ed efficace titolo di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità dell'opera realizzata l'obbligo giuridico di far venire meno l'occupazione *sine titulo* e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto o attraverso la restituzione dei beni ai titolari, con demolizione di quanto realizzato e relativa riduzione in pristino (affrontando le relative spese), ovvero attivandosi perché vi sia un titolo d'acquisto dell'area da parte del soggetto attuale possessore evitando che sia demolito quanto dovrebbe essere ricostruito, potendo il provvedimento di acquisizione essere adottato solo sulla base di una determinazione dell'Amministrazione, anche in corso di giudizio, essendo il potere acquisitivo dell'Amministrazione esercitabile anche in presenza di una pronuncia giurisdizionale passata in giudicato che abbia annullato il provvedimento che costituiva titolo per l'utilizzazione dell'immobile da parte della stessa Amministrazione, atteso che il giudicato è intervenuto sull'atto annullato e non sul rapporto tra privato ed Amministrazione.

Viene in tal modo riconosciuta all'Amministrazione la possibilità di adottare un nuovo atto finché perdura lo stato di utilizzazione, pur se illegittimo, del bene del privato, atto che è distinto da quello annullato, tant'è che non opera con efficacia retroattiva e non ha una funzione sanante del provvedimento annullato, dovendo la P.A. adottare tutte le iniziative necessarie per porre fine alla perdurante situazione di illiceità, restituendo il bene al privato solo quando siano cessate le ragioni di pubblico interesse che avevano comportato l'utilizzazione del suolo o, in caso contrario, acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene su cui insiste o dovrà essere realizzata l'opera pubblica o di pubblico interesse.

Il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è in tal modo conservato (Cons. Stato, Sez. IV, 16 marzo 2012, n.1514): l'art. 42-*bis* infatti regola i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo di annullamento in termini di autonomia, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che «sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio» od anche «durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira»; non regola più invece i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione.

Ne consegue che, non potendo più essere azionato il meccanismo procedimentale accelerato previsto dal citato art. 43 (Cons. Stato, Sez. IV, 29 agosto 2012, n. 4650) ed essendo la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà dell'immobile (Cons. Stato, Sez. IV, 29.8.2011, n. 4833; 28.1.2011, n. 676), l'Amministrazione può divenirne proprietaria o al termine del procedimento, che si conclude sul piano fisiologico con il decreto di esproprio o con la cessione del bene espropriando, oppure quando, essendovi una patologia per cui il bene è stato modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, venga



emesso il decreto di acquisizione al patrimonio indisponibile ai sensi dell'art. 42-bis, indennizzando il proprietario per il mancato utilizzo del bene (5% di interesse annuo sul valore venale di ogni anno), per il lamentato danno patrimoniale (al valore venale attuale) e non patrimoniale (10% del valore venale attuale salvo casi particolari in cui è il 20%).

Alla stregua dell'attuale quadro normativo, quindi, la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà, per cui solo il formale atto di acquisizione dell'Amministrazione può essere in grado di limitare il diritto alla restituzione, non potendo rinvenirsi atti estintivi (rinunziativi o abdicativi) della proprietà in altri comportamenti, fatti o conegni (Consiglio di Stato, Sez. IV, 3, ottobre 2012 n. 5198; TAR Lazio, Roma, 6 novembre 2012 n. 9052).

Ne discende che, laddove l'Amministrazione non intenda comunque apprendere il bene tramite l'acquisizione del consenso della controparte a l'adozione di un provvedimento autoritativo, è sì obbligo primario procedere alla restituzione della proprietà illegittimamente detenuta, a meno di non apprendere legittimamente il bene facendo uso unicamente dei due strumenti tipici, ossia il contratto, tramite l'acquisizione del consenso della controparte, o il provvedimento, e quindi anche in assenza di consenso ma tramite la riedizione del procedimento con le sue garanzie.

L'illecita occupazione, e quindi il fatto lesivo, permangono pertanto fino al momento della realizzazione di una delle due fattispecie legalmente idonee all'acquisto della proprietà, indifferentemente dal fatto che questo evento avvenga consensualmente o autoritativamente.

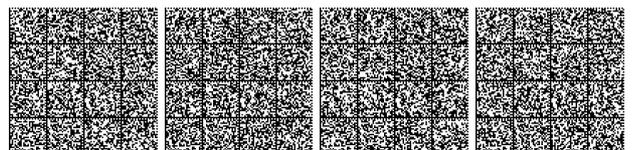
Ed invero, con la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 43 del Testo unico sulle espropriazioni di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 293 del 2010, con espunzione dal nostro ordinamento dell'istituto dell'acquisizione de facto della proprietà in mano pubblica a seguito della realizzazione dell'opera, l'esecuzione dell'opera pubblica non costituisce impedimento alla restituzione dell'area illegittimamente occupata e ciò indipendentemente dalle modalità - occupazione acquisitiva o usurpativa - di acquisizione del terreno (in tal senso anche Cons. Stato, Sez. V, 2 novembre 2011 5844).

Applicando le indicate coordinate interpretative dell'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001 alla fattispecie in esame, caratterizzata dall'intervenuta realizzazione di un'opera pubblica - nella specie di edifici di edilizia scolastica comunale - su aree di proprietà della società ricorrente in assenza di un valido titolo ablatorio, essendo stata la procedura espropriativa annullata in sede giurisdizionale, con conseguente illegittimità dell'occupazione, va dunque escluso che si sia determinato un acquisto a titolo originario delle aree da parte dell'Amministrazione in virtù della radicale e definitiva trasformazione del suolo, conseguente alla sua occupazione ed alla realizzazione dell'opera pubblica, non essendosi conseguentemente estinto il diritto di proprietà del suolo in capo alla ricorrente.

Tenuto conto, inoltre, che l'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2000 affida all'Autorità amministrativa la scelta di determinarsi in ordine all'eventuale acquisizione delle aree irreversibilmente trasformate, ne discende l'impossibilità per il Giudice di sostituirsi all'Amministrazione nella previa valutazione dei contrapposti interessi, con conseguente preclusione alla possibilità di ordinare un facere alla Pubblica Amministrazione, nella specie di ordine di procedere all'adozione di un provvedimento di acquisto *ex nunc* della proprietà delle aree trasformate dalla realizzazione dell'opera pubblica.

Non vi è spazio, difatti, nell'ordinamento, per configurare un modo di acquisto della proprietà da parte dell'Amministrazione attraverso un ordine del Giudice, non prevedendo il citato art. 42-bis che il proprietario danneggiato dall'occupazione illegittima possa richiedere al giudice amministrativo di ordinare all'Amministrazione di attivare il procedimento espropriativo e non rientrando la fattispecie di cui al predetto art. 42-bis tra quelle indicate dall'art. 134 cod. proc. amm., in relazione alle quali l'art. 7, comma 6, cod. proc. amm, prevede che giudice amministrativo possa sostituirsi all'Amministrazione.

Ricadendo, quindi, la fattispecie in esame, nell'ambito applicazione del citato art. 42-bis, il Collegio, facendo applicazione dello stesso, dovrebbe limitarsi a ordinare alla resistente Amministrazione Comunale di procedere alla restituzione alla società ricorrente delle aree illegittimamente occupate, previa riduzione in pristino, e a risarcire il danno per l'occupazione illegittima, fermo restando che l'Amministrazione può paralizzare tale pronuncia mediante l'adozione del provvedimento con cui disporre l'acquisto *ex nunc* del bene al suo patrimonio indisponibile, con corrispondenza al proprietario di un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale subito, spettando in via esclusiva all'Amministrazione che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, procedere alla valutazione degli interessi in conflitto al fine di disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile, non potendo il Giudice sostituirsi all'Amministrazione comunale nelle valutazioni alla stessa spettanti in merito alla



sussistenza dei presupposti (e, in particolare, del persistente interesse pubblico alla fruizione, da parte della collettività, dell'opera pubblica realizzata) per procedere all'acquisizione, consensuale o coattiva, dei beni con consenso della controparte o facendo ricorso alla procedura di cui all'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001.

Alla società ricorrente andrebbe, inoltre, riconosciuto, oltre al diritto alla restituzione delle aree illegittimamente occupate, il diritto ad ottenere il risarcimento dei danni medio tempore subiti, a vario titolo derivanti dalla perdurante abusiva occupazione delle aree di sua proprietà, nonché il diritto, in caso di acquisizione delle aree, ad ottenere la corresponsione del valore venale delle stesse, per come previsto dalla citata norma.

5 - Dato conto, sulla base di quanto dianzi illustrato, della rilevanza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 ai fini della decisione della controversia in esame, dovendo la decisione in ordine alla stessa fare applicazione della citata norma, occorre procedere alla enucleazione delle ragioni per cui tale norma viene sospettata di contrasto con i parametri costituzionali.

L'art. 42-*bis* («Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico») del d.P.R. n. 327 del 2001 - introdotto con l'art. 34 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111 (in materia di misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria), dispone, per come dianzi illustrato, che «Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene (comma 1). Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio...» (comma 2).

È stata in tal modo reintrodotta, secondo la più qualificata dottrina e la giurisprudenza amministrativa, la possibilità per l'Amministrazione che utilizza un bene privato senza titolo per scopi di interesse pubblico, di evitarne la restituzione al proprietario (e/o la riduzione in pristino stato) attraverso il ricorso ad un atto di acquisizione coattiva al proprio patrimonio indisponibile, che sostituisce il procedimento ablativo prefigurato dal T.U., e si pone, a sua volta, come una sorta di procedimento espropriativo semplificato. Il quale assorbe in sé sia la dichiarazione di pubblica utilità, che il decreto di esproprio, e quindi sintetizza «*uno actu*» lo svolgimento dell'intero procedimento, in presenza dei presupposti indicati dalla norma.

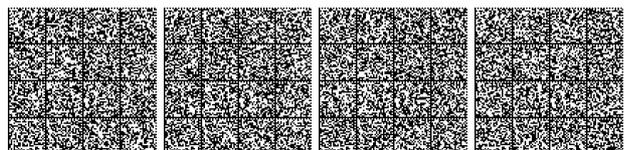
La nuova soluzione è apparsa al legislatore indispensabile, anzitutto per «eliminare la figura sorta nella prassi giurisprudenziale della occupazione appropriativa ... nonché quella dell'occupazione usurpativa.» (Cons. St. Ad. gen. 4/2001), e quindi al fine di adeguare l'ordinamento «ai principi costituzionali ed a quelli generali di diritto internazionale sulla tutela della proprietà».

Ed infatti, in forza di detto provvedimento cessa l'occupazione *sine titulo*, e nel contempo la situazione di fatto viene adeguata a quella di: diritto con l'attribuzione (questa volta) formale della proprietà alla p.a. (se prevale l'interesse pubblico), cui è consentita una legale uscita dalle numerose situazioni di illegalità realizzate nel corso degli anni.

Viene in tal modo consentito il ripristino della legalità anche con riferimento alle situazioni già verificatesi, per le quali permane egualmente la necessità di regolarizzazione definitiva.

L'art. 42-*bis* ha riproposto in sostanza l'applicazione estensiva dell'istituto peculiare del precedente art. 43, di cui ha ereditato perfino la rubrica, rivolgendola in diverse direzioni, in quanto: 1) ha superato la norma transitoria dell'art. 57 con l'introduzione del comma 8, per il quale «Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato»; 2) ha confermato, malgrado la critica sul punto della Corte Costituzionale, l'estensione del potere di acquisizione alle servitù di fatto (comma 7), in passato escluse dall'occupazione espropriativa (perché ne difetta la non emendabile trasformazione del suolo in una componente essenziale dell'opera pubblica); 3) non richiede più che l'immobile realizzando rientri in una delle categorie individuate dagli artt. 822 ed 826 cod. civ. (postulate dall'occupazione appropriativa).

È stato, anzi, rescisso perfino il collegamento con l'area delle espropriazioni per p.u., prevedendosi l'applicazione dell'istituto anche nell'ipotesi in cui sia stato annullato l'atto da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio: in base alla mera utilizzazione dell'immobile per scopi di interesse pubblico, che ne abbia provocato una qualche modifica, pur quando «attribuito...in uso speciale a soggetti privati (comma 5); 4) ha conclusivamente invertito il principio tratto dall'art. 42 Cast. ed art. 834 cod. civ. che la potestà ablativa ha carattere eccezionale che non può essere esercitata se non nei casi in cui sia la legge a prevederla (legge n. 2359 del 1865 per la realizzazione di opere pubbliche, legge n. 1089 del 1939 per i beni storici, artistici; d.lgs. n. 215 del 1933 per finalità di bonifica; d.lgs. n. 3267 del 1923 per fini di protezione idro-geologica ecc). In quanto l'acquisizione è predisposta in via generale ed indeterminata per qual-



siasi «utilizzazione» del bene meramente detentiva, come preordinata all'esproprio, reversibile oppure irreversibile - in seguito alla quale il provvedimento non è tenuto ad individuarne neppure la destinazione, essendo sufficiente «l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio» (comma 4).

Questi caratteri dell'acquisizione, qualificabile come «sanante», sono gli stessi che hanno indotto la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 293 del 2010 ad osservare che l'istituto «prevede un generalizzato potere di sanatoria, attribuito alla stessa amministrazione che ha commesso l'illecito, (anche) a dispetto di un giudicato che dispone ristoro in forma specifica del diritto di proprietà violato»; e che la norma, marcatamente innovativa rispetto al contesto normativo positivo, «neppure è coerente con quegli orientamenti di giurisprudenza che, in via interpretativa, erano riusciti a porre un certo rimedio ad alcune gravi patologie emerse nel corso dei procedimenti espropriativi».

Ne consegue che la sua riproduzione nell'art. 42-*bis*, applicabile ad ogni genere di situazione sostanziale e processuale sopra indicata, con il risultato di offrire alla P.A. una vasta ed indeterminata gamma di nuove prerogative, ripropone numerosi e gravi dubbi di costituzionalità - anche per le possibili violazioni del principio di legalità dell'azione amministrativa - in relazione ai precetti contenuti negli art. 3, 24, 42 e 97 Cost.; nonché di compatibilità con la normativa della Convenzione CEDU, e quindi dell'art. 117 Cost.

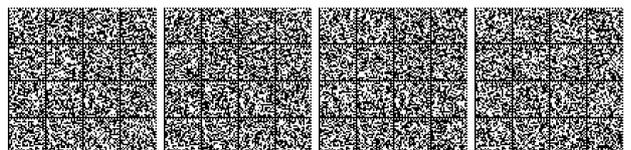
In linea più generale, infatti, dottrina e giurisprudenza si sono chieste se alla P.A. che abbia commesso un fatto illecito, fonte per qualsiasi soggetto dell'obbligazione risarcitoria/restitutiva di cui agli art. 2043 e 2058 cod. civ., possa essere riservato un trattamento privilegiato (conforme alla normativa dell'art. 3 Cost.) ed attribuita la facoltà di mutare, successivamente all'evento dannoso prodotto nella sfera giuridica altrui, e per effetto di una propria unilaterale manifestazione di volontà, il titolo e l'ambito della responsabilità, nonché il tipo di sanzione (da risarcimento in indennizzo) stabiliti in via generale dal precetto del «*neminem laedere*» per qualunque soggetto dell'ordinamento. Soprattutto al lume del principio costituzionale (ritenuto da Corte Costituzionale 204/2004 «una conquista liberale di grande importanza») che nel sistema vigente è privilegiata la tutela della funzione amministrativa e non della p.a. come soggetto.

La risposta non può che essere quella che, allorché la stessa opera al di fuori di detta funzione, è soggetta a tutte le regole vincolanti per gli altri soggetti, nonché esposta alle medesime responsabilità, fra cui quelle di cui alle norme codicistiche menzionate; e che vale anche per essa la regola che «*factum infectum fieri nequit*», costituente limite invalicabile anche per il potere di sanatoria in via amministrativa di una situazione di illegittimità. Sicché, una volta attuata tutti i suoi elementi costitutivi la lesione ingiusta di un diritto soggettivo, quest'ultima non può mai mutare natura e divenire «giusta» per effetto dell'azione amministrativa, cui non è consentito neppure di eliminarne «*ex post*» le conseguenze e le obbligazioni restitutorie e risarcitorie ad esse correlate.

Queste risposte hanno trovato piena corrispondenza nella rigorosa applicazione del principio di legalità sostanziale predicato dalla normativa dell'Unione Europea (cf: Corte giust. UE 10 novembre 2011, 0C 405/10); nonché nella giurisprudenza della Corte Edu (1,13 ottobre 2005, Serrao; 15 novembre 2005, La Rosa; 3, 15 dicembre 2005, Scozzari; 2, 9 gennaio 2009, Sotira; Grande Chambre, 4 gennaio 2010, Guiso) proprio in materia di ingerenza illegittima nella proprietà privata, fondata sempre e comunque sul corollario divenuto per i giudici di Strasburgo insuperabile, che alla P.A. non è consentito (né direttamente né indirettamente) trarre vantaggio da propri comportamenti illeciti e, più in generale, da una situazione di illegalità dalla stessa determinata. Laddove l'art. 42-*bis*, per il solo fatto della connotazione pubblicistica del soggetto responsabile, ha soppresso tale pregresso regime dell'occupazione abusiva di un immobile altrui, sottraendo al proprietario l'intera gamma delle azioni di cui disponeva in precedenza a tutela del diritto dominicale, e la stessa facoltà di scelta di avvalersene o meno. E, considerando esclusivamente gli scopi dell'amministrazione, l'ha trasferita dalla «vittima dell'ingerenza» (tale qualificata dalla Corte europea), all'autore del fatto illecito, attraverso la sostanziale introduzione con il semplice atto di acquisizione emesso da quest'ultimo, di un nuovo modo di acquisto della proprietà privata, che prescinde ormai dal collegamento con la realizzazione di opere pubbliche, e perfino con una pregressa procedura ablativa.

Ed infatti, l'istituto introdotto con l'art. 42-*bis*, riproduttivo di quello precedente, è rivolto a definire in linea generale (non più un procedimento espropriativo *in itinere*, bensì) «quale sorte vada riservata ad una res utilizzata e modificata dalla amministrazione, restata senza titolo nelle mani di quest'ultima» (Cons. St. Ad. Plen. 2/2005 e succ.).

Proprio per superare soluzioni analoghe, apparse non conformi al suddetto principio di legalità in ambito espropriativo, la giurisprudenza di legittimità fin dall'inizio degli anni 80 aveva riconsiderato ed espunto (Cass. 382/1978; 2931/1980; 5856/1981) la regola, fino ad allora seguita, che alla P.A. occupante (senza titolo) fosse concesso di completare la procedura ablativa in ogni tempo con la tardiva pronuncia del decreto di esproprio, perfino nel corso di un giudizio intrapreso dal proprietario per la restituzione dell'immobile; e che il solo fatto dell'adozione postuma del provvedimento ablativo ammissibile fino alla decisione della Cassazione - comportasse la conversione automatica dell'azione restitutoria e/o risarcitoria, in opposizione alla stima dell'indennità: alla quale soltanto il proprietario finiva



per avere diritto. E tale adeguamento alla normativa costituzionale non è sfuggito alla ricordata decisione n. 293 del 2010 della Consulta che lo ha contrapposto agli effetti dell'acquisizione sanante (analoghi a quelli del decreto tardivo), dando atto che da decenni «secondo la giurisprudenza di legittimità, in materia di occupazione di urgenza, la sopravvenienza di un provvedimento amministrativo non poteva avere un'efficacia sanante retroattiva, determinata da scelte discrezionali dell'ente pubblico o dai suoi poteri autoritativi».

Poste tali premesse, il dubbio di elusione delle garanzie poste dall'art. 42 Cost. a tutela della «proprietà privata» (commi 2 e 3) appare al Collegio ancor più consistente in relazione al primo e fondamentale presupposto per procedere al trasferimento coattivo di un immobile mediante espropriazione, ivi indicato nella necessaria ricorrenza di «motivi di interesse generale»; che trova puntuale riscontro in quello di eguale tenore dell'art. 1 del Protocollo 1 All. alla Convenzione EDU per cui l'ingerenza nella proprietà privata può essere attuata soltanto «per causa di pubblica utilità».

Fin dalle decisioni più lontane nel tempo la Corte Costituzionale ha affermato al riguardo (sent. 90/1966) che «Il precetto costituzionale, secondo cui una espropriazione non può essere consentita dalla legge se non per motivi di interesse generale (o per pubblica utilità), e cioè se non quando lo esigano ragioni importanti per la collettività, comporta, in primo luogo, la necessità che la legge indichi le ragioni per le quali si può far luogo all'espropriazione; e inoltre che quest'ultima non possa essere autorizzata se non nella effettiva presenza delle ragioni indicate dalla legge» ed ancora che «Nelle leggi della materia - la cui fondamentale espressione è rappresentata dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 - si trova infatti costantemente affermato il concetto (e anche lì dove esso non risulta espressamente enunciato, è stata la giurisprudenza a proclamare l'inderogabilità del principio) che fin dal primo atto della procedura espropriativa debbono risultare definiti non soltanto l'oggetto, ma anche le finalità, i mezzi e i tempi di essa...» Negli stessi termini tutti i successivi interventi della Consulta (sentenze n. 95/1966; 384/1990; 486/1991; 155 e 188/1995), nonché la consolidata giurisprudenza di legittimità che fin dai primi anni 60 (Sez. un. 826/1960 e succ), ha definito la dichiarazione di p.u. «la garanzia prima e fondamentale del cittadino e nel contempo la ragione giustificatrice del suo sacrificio nel bilanciamento degli interessi del proprietario alla restituzione dell'immobile ed in quello pubblico al mantenimento dell'opera pubblica per la funzione sociale della proprietà»; ha costantemente confermato che la suddetta garanzia costituzionale viene osservata soltanto se la causa del trasferimento è predeterminata nell'ambito di un apposito procedimento amministrativo, nel bilanciamento dell'interesse primario con gli altri interessi in gioco. Ed è rimasta sempre ancorata al principio che la mancanza della preventiva dichiarazione di pubblica utilità implica difetto di potere dell'Amministrazione nel e procedere all'espropriazione.

La norma costituzionale richiede, quindi, che i motivi d'interesse generale giustificare l'esercizio del potere espropriativo nei (soli) casi stabiliti dalla legge, siano predeterminati dall'Amministrazione ed emergano, da un apposito procedimento - individuato nel procedimento dichiarativo del pubblico interesse culminante nell'adozione della dichiarazione di pubblica utilità - preliminare, autonomo e strumentale rispetto al successivo procedimento espropriativo in senso stretto, nel quale l'Amministrazione programma un nuovo bene giuridico destinato a soddisfare uno specifico interesse pubblico, attuale e concreto. E che siano palesati gradualmente e anteriormente (allo spossessamento nonché) al sacrificio del diritto di proprietà, in un momento in cui la comparazione tra l'interesse pubblico e l'interesse privato possa effettivamente evidenziare la scelta migliore, nel rispetto dei principi d'imparzialità e proporzionalità (art. 97 Cost.): in un momento, cioè in cui la lesione del diritto dominicale non è ancora attuale ed eventuali ipotesi alternative all'espropriazione non sono ostacolate da una situazione fattuale ormai irreversibilmente compromessa. Da qui la formula dell'art. 42, comma 3 per cui l'espropriazione in tanto è costituzionalmente legittima in quanto è originata da «motivi di interesse generale», ovvero collegata ad un procedimento amministrativo che evidenzi i motivi che giustificano una incisione: nella sfera del privato proprietario, di questo valorizzando ruolo partecipativo; e la conseguenza che tale risultato non sarebbe garantito dall'esercizio di un potere amministrativo che, sebbene presupponga astrattamente una valutazione degli interessi in conflitto, è destinato in concreto a giustificare ex post il sacrificio espropriativo unicamente in base alla situazione di fatto illegittimamente determinatasi.

La preventiva emersione dei motivi d'interesse generale non costituisce, conclusivamente, semplice regola procedimentale disponibile dal legislatore, ma specifica garanzia costituzionale strumentale alla tutela di preminenti valori giuridici: come dimostra l'imponente giurisprudenza, soprattutto amministrativa, secondo la quale la dichiarazione di pubblica utilità non è un semplice atto prodromico con l'esclusivo effetto di condizionare la legittimità del provvedimento finale d'espropriazione ed impugnabile quindi solo congiuntamente a quest'ultimo, bensì un provvedimento autonomo, idoneo a determinare immediati effetti lesivi nella sfera giuridica di terzi. I quali si riflettono



necessariamente sul piano della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), consentendo all'espropriando di partecipare alla fase antecedente alla sua adozione, e quindi di contestarlo sin dal primo momento del suo farsi, coincidente con l'emersione dei motivi d'interesse generale.

Per converso, l'art. 42-bis, prescindendo dalla dichiarazione di p.u., autorizza l'espropriazione sostanziale in assenza di una predeterminazione dei motivi d'interesse generale che dovrebbero giustificare il sacrificio del diritto di proprietà, reputando sufficiente che la perdita del bene da parte del proprietario trovi giustificazione nella situazione di fatto venutasi a creare per effetto del comportamento *contra ius* dell'Amministrazione, consentendone l'acquisizione anche laddove tale procedura sia stata violata o totalmente omessa, in questo modo trasformando il rispetto del procedimento tipizzato dalla legge in una mera facoltà dell'Amministrazione.

In tal modo la dichiarazione di pubblica utilità viene relegata al momento procedimentale eventuale, la cui assenza può essere superata dal provvedimento di acquisizione che ne elimina in radice la necessità.

Ciò in contrasto, peraltro, anche con la complessiva e rigida disciplina delle espropriazioni posta dallo stesso d.P.R. n. 327 del 2001, che nell'art. 2 ha dichiarato di ispirarsi proprio al «principio di legalità dell'azione amministrativa»: dal momento che il potere sanante viene di fatto ad esautorare il significato dei doveri, obblighi e limiti che scandiscono il procedimento espropriativo. Ed in contrasto soprattutto con quella specifica da capo 3° relativo alla «fase della dichiarazione di p.u.» che ha istituito, in conformità all'art. 97 Cost. un giusto procedimento che riconosce e valorizza il ruolo partecipativo del privato proprietario (artt. 11 segg.), reso superfluo dalla contestuale introduzione di un meccanismo «semplificato»; parallelo ed alternativo, rimesso a scelte insindacabili dell'Amministrazione. Alla quale in definitiva viene attribuito il potere (di volta in volta, e per ogni espropriazione), di recepire escludere le garanzie connesse al procedimento normale. Non è sostenibile, infatti, che, siccome l'adozione del provvedimento di è subordinato ad una previa valutazione degli interessi conflitto ed al fatto che il bene occupato sia utilizzato per scopi d'interesse generale, queste espressioni abbiano valenza complessiva di sostanziale sinonimo dei «motivi di interesse generale» di cui all'art. 42 Cost., comma 3: in quanto il riferimento normativo alla valutazione degli interessi in conflitto presuppone un apprezzamento di amplissima discrezionalità dell'Amministrazione espropriante, assolutamente privo di «elementi e criteri idonei a delimitarla chiaramente» (Corte Costituzionale 38/1966), tanto che non viene descritto alcun parametro, neppure vaghissimo, al quale una siffatta valutazione debba essere ancorata; e neppure, viene prefigurato l'ingresso nell'*iter* decisionale di interessi privati che tale discrezionalità possano in qualche misura indirizzare o soltanto attenuare. Mentre è lo stesso art. 42-bis ad escludere che generici ed indeterminati scopi di interesse generale - che peraltro si limitano a riprodurre la regola per cui tutta l'attività dell'Amministrazione è istituzionalmente e necessariamente finalizzata ad interessi generali - coincidano con la causa di pubblica utilità postulata dalla Costituzione (e dalla Convenzione) per procedere all'espropriazione, ritenendo, da un lato, sufficiente per la ricorrenza dei primi che l'immobile sia occupato e utilizzato da una pubblica amministrazione: e quindi la stessa situazione di fatto venutasi a creare per effetto del comportamento *contra ius* di quest'ultima. E dall'altro, richiedendo che la determinazione relativa al loro accertamento, si svolga al solo fine di legittimarla ex post, peraltro attraverso passaggi conoscitivi e valutativi tutti interni all'apparato amministrativo, e perciò necessariamente soggettivi. A differenza dei «motivi di interesse generale», i quali (Corte Costituzionale 95/1966 e 155/1995) «valgono non solo ad escludere che il provvedimento ablatorio possa perseguire un interesse meramente privato, ma richiedono anche che esso miri alla soddisfazione di effettive e specifiche esigenze rilevanti per la comunità»; e la cui identificazione deve «rinvenirsi nella stessa legge che prevede la potestà ablatoria; come anche in essa può trovarsi definita soltanto la fattispecie astratta (a mezzo di clausola generale)...» che ne implica poi l'individuazione in concreto nell'ambito di un procedimento normativamente predeterminato (e partecipato). Allorché, dunque, «il programma da realizzare» sia ancora nella fase progettuale (comportante le opportune valutazioni relative a collocazione, caratteristiche tecniche, convenienza, tutela ambientale *ecc*), precedente alla concreta lesione del diritto dominicale (Corte Costituzionale 90/1966 citata): soltanto così potendosi garantire che il relativo sacrificio consegua il giusto equilibrio con le reali esigenze della collettività, e configurare il comportamento dell'ente espropriante come rispettoso del principio di legalità non solo formale (*cf.* art. 97 Cost. ed I Prot. All. 1 alla CEDU).

Ma il rapporto di implicazione logica e giuridica tra la fase della dichiarazione di p.u. ed il successivo trasferimento coattivo, assolve ad una seconda e non meno rilevante funzione, risalente alla Legge fondamentale n. 2359 del 1865, art. 13; il quale, onde evitare che si protragga indefinitamente l'incertezza sulla sorte dei beni espropriandi, e nel contempo, che si eseguano opere non più rispondenti, per il decorso del tempo all'interesse generale, ha attribuito ai proprietari una ulteriore garanzia fondamentale, oggi rispondente al principio di legalità e tipicità del procedimento ablativo, disponendo nel comma 1 che nel provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dell'opera devono essere fissati quattro termini (e cioè quelli di inizio e di compimento della espropriazione e dei lavori); e stabilendo,



nel comma 3, che «trascorsi i termini, la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace». Sopravvenuta la Costituzione, questa disposizione ha assunto rilevanza costituzionale, essendo stata collegata dalla Corte Costituzionale (sent. 355/1985; 257/1988; 141/1992) direttamente al principio che, siccome la proprietà privata può essere espropriata esclusivamente per motivi di interesse generale (art. 42 Cost., comma 3), tale possibilità è connaturata solo all'esigenza che l'espropriazione avvenga per esigenze effettive e specifiche: che valgano, cioè, a far considerare indispensabile e tempestivo il sacrificio della proprietà privata in quel momento; con la conseguenza che ciò non si verificherebbe ove il trasferimento coattivo di un bene avvenisse in vista di una futura, ma attualmente ipotetica utilizzazione al servizio di specifici fini di interesse generale, ma privi di attualità e di concretezza.

Da tale quadro normativo, la giurisprudenza tanto ordinaria, quanto amministrativa, ha tratto le regole, oggi ritenute assolute e non derogabili: *A)* che «la fissazione di tali termini costituisce regola indefettibile per ogni e qualsiasi procedimento espropriativo» (Così Corte Costit. 257/1988); *B)* che la loro omessa fissazione comporta la giuridica inesistenza della dichiarazione di p.u. con tutte le conseguenze sopra evidenziate: prima fra tutte che tale situazione non è idonea a far sorgere il potere espropriativo e, dunque, ad affievolire il diritto soggettivo di proprietà sui beni espropriandi; e determina una situazione di carenza di potere che incide (negativamente) sui successivi atti e comportamenti della procedura ablativa, più non consentendone l'adozione; *C)* che tale indicazione (ove non apposta direttamente dalla legge) deve avvenire nello stesso atto avente «*ex lege*» valore di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, e quindi nell'atto con cui è approvato il progetto di opera pubblica; ed il relativo onere non può essere assolto mediante atti successivi, seppure in forma di convalida e di sanatoria, idonei ad eliminare l'intrinseca illegittimità del primo atto; *D)* che scaduti inutilmente i termini finali di cui all'art. 13, si esaurisce il potere dell'espropriante di condurre a compimento il procedimento ablativo; che può soltanto ricominciare attraverso la rinnovazione della dichiarazione di p.u. necessariamente richiedente, come prescritto dalla norma, lo svolgimento all'inizio del procedimento amministrativo strumentale di cui si è detto, e quindi il compimento *ex novo* di tutte le formalità previste come indispensabili dalla legge per l'approvazione di quel progetto, con la considerazione della situazione attuale (anche dei luoghi), così come evoluta nelle more.

Nella diversa prospettiva dell'acquisizione coattiva, che intende riunire sia gli effetti espropriativi, sia la valutazione del pubblico interesse, anche la garanzia offerta dai termini dell'art. 13 è destinata a non trovare spazio, né tutela effettiva, in quanto la norma non indica alcun limite temporale entro il quale l'Amministrazione debba esercitare il relativo potere: perciò esponendo il diritto dominicale su di esso al pericolo dell'emanazione del provvedimento acquisitivo senza limiti di tempo; ed accentuando, i seri dubbi di contrasto con l'art. 3 Cost., avanti manifestati, per il regime discriminatorio provocato tra il procedimento ordinario in cui l'esposizione è temporalmente limitata all'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità (nella disciplina del T.U., anche a quella del vincolo preordinato all'esproprio), e quello sanante in cui il bene privato detenuto *sine titulo* è sottoposto in perpetuo al sacrificio dell'espropriazione.

6 - La nuova operazione sanante - in tutte le fattispecie individuate dall'art. 42-bis, compresa quella di utilizzazione del bene senza titolo «in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio» - presenta poi, numerosi ed insuperabili profili di affida - non risolvibili in via ermeneutica - con le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo (art. 117 Cost.).

La quale, del resto, come già rilevato dalla Corte di Cassazione (Cass. 18239/2005; 20543/2008), si è già pronunciata in tali sensi, esaminando sia pure incidentalmente, l'allora vigente art. 43 T.U., interamente riprodotto nell'impianto del meccanismo traslativo, dall'attuale art. 42-bis. Il suo fulcro qualificante è ravvisato infatti nella prospettiva che la restituzione dell'immobile privato utilizzato per scopi di p.i., secondo le direttive della Convenzione, possa essere evitata soltanto a seguito di un legittimo e formale provvedimento che ne dispone l'acquisizione al patrimonio pubblico; e che deve, a sua volta, trovare giustificazione non più in una situazione fattuale e/o in una prassi giurisprudenziale, ma in una previsione legislativa. Per cui, la coesistenza di detti presupposti è apparsa al legislatore necessaria e nel contempo sufficiente per garantire il «rispetto dei parametri imposti dalla Corte europea e dai principi costituzionali»: anche per l'obbligo imposto all'autorità amministrativa di «valutare gli interessi in conflitto», e perciò di «mantenere il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo».

Il quadro normativo prospettato dalla Corte EDU nella interpretazione delle tre norme dell'art. 1 del Prot. n. 1 - la prima afferma il principio generale di rispetto della proprietà; la seconda consente la privazione della proprietà solo alle condizioni indicate; la terza riconosce agli Stati il potere di disciplinare l'uso dei beni in conformità all'interesse generale muove dalla regola che, per determinare se vi sia stata privazione dei beni ai sensi della seconda norma, occorre non solo verificare se vi sono stati spopolamento o espropriazione formale, ma anche guardare al



di là delle apparenze ed analizzare la realtà della concreta fattispecie, onde stabilire se essa equivalga ad un'espropriazione di fatto o indiretta, atteso che la CEDU mira a proteggere diritti «concreti ed effettivi» (tra le tante, Papa-michalopoulos c. Grecia, 24 giugno 1993; Acciardi c. Italia, 19 maggio 2005; Cadetta c. Italia, 15 luglio 2005; De Angelis c. Italia, 21 dicembre 2006; Pasculli c. Italia, 4 dicembre 2007). Per cui ha dichiarato in radicale contrasto con la Convenzione il principio dell'«espropriazione indiretta», con la quale il trasferimento della proprietà del bene dal privato alla p.a. avviene in virtù della constatazione della situazione di illegalità o illiceità commessa dalla stessa Amministrazione, con l'effetto di convalidarla, di consentire a quest'ultima di trarne vantaggio, nonché di passare oltre le regole fissate in materia di espropriazione, con il rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario per gli interessati.

E nella categoria suddetta la Corte ha sistematicamente inserito non soltanto l'ipotesi corrispondente alla c.d. occupazione espropriativa, ma tutte indistintamente le fattispecie (sent. 19 maggio 2005, Acciardi) di «perdita di ogni disponibilità dell'immobile combinata con l'impossibilità di porvi rimedio, e con conseguenze assai gravi per il proprietario che subisce una espropriazione di fatto incompatibile con il suo diritto al rispetto dei propri beni»: ritenendo ininfluyente «che una tale vicenda sia giustificata soltanto dalla giurisprudenza, ovvero sia consentita mediante disposizioni legislative, come avvenuto con la legge n. 458 del 1988, art. 3 ovvero da ultimo con l'art. 43 del T.U., in quanto il principio di legalità non significa affatto esistenza di una norma di legge che consenta l'espropriazione indiretta, bensì esistenza di norme giuridiche interne sufficientemente accessibili, precise e prevedibili». Con la conseguenza che il supporto di «una base legale non è sufficiente a soddisfare al principio di legalità» e che «è utile porre particolare attenzione sulla questione della qualità della legge» (sent. Acciardi cit. 75; Scordino, 12 ottobre 2005, cit. 87 ed 88). E quella ulteriore che al nuovo istituto del T.U. i giudici di Strasburgo hanno mosso l'addebito di non aver neppure escluso, come aveva fatto la giurisprudenza ordinaria, che l'espropriazione indiretta potesse applicarsi quando la dichiarazione di p.u. sia stata annullata, avendo previsto «che anche in assenza della dichiarazione di p.u. qualsiasi terreno possa essere acquisito al patrimonio pubblico, se il giudice decide di non ordinare la restituzione del terreno occupato e trasformato dall'amministrazione» (CEDU, Sciarrotta, 12 gennaio 2006; Genovese, 2 febbraio 2006; Serrao, 13 ottobre 2005; Scordino, 12 ottobre 2005, par. 90; S.A.S. Cerro e/Italia, cit. par. 76-80).

In tale ottica diviene del tutto indifferente per escludere la ricorrenza di espropriazioni di fatto incompatibili con il diritto al rispetto dei propri beni e ripristinare la legalità, l'adozione postuma di un provvedimento con pretesi effetti sananti, perché il requisito della legalità secondo la Corte Edu non permette «in generale all'amministrazione di occupare un terreno e di trasformarlo irreversibilmente di tal maniera da considerarlo acquisito patrimonio pubblico, senza che contestualmente un provvedimento formale che dichiari il trasferimento di proprietà sia stato emanato» (Cfr. in particolare decisioni 17 maggio 2005, Pasculli; 19 maggio 2005, Acciardi e Campagna; 11 ottobre 2005, La Rosa; 11 ottobre 2005, Chirò; 12 ottobre 2005, Scordino; 13 ottobre 2005, Serrao; 7 novembre 2005, Istituto diocesano; 12 gennaio 2006, Sciarrotta; 23 febbraio 2006, S.A.S.; 20 aprile 2006, De Sciscio; 9 gennaio 2009, Sotira). Il contrasto con la Convenzione dipende, allora, dal riconoscimento nel nostro ordinamento - «en vertu d'un principe jurisprudentiel ou d'un texte de loi comme l'article 43» - di effetti traslativi all'occupazione e successiva modifica meramente fattuale di un terreno senza che sussista un atto formale che dichiari il trasferimento della proprietà «intervenant au plus tard au moment» in cui il proprietario ha perduto ogni potere sull'immobile: così come, del resto, oltre un secolo prima aveva richiesto la legge n. 2359 del 1865, art. 50. Perciò inducendola a concludere che ogni forma di espropriazione indiretta in ogni caso «n'a pas pour effet de regulariser la situation denoncee», né tanto meno quello di costituire «un'alternativa ad un'espropriazione in buona e dovuta forma» (CEDU, 4, 15 novembre 2005, La Rosa; 3, 12 gennaio 2006, Sciarrotta, 1, 23 febbraio 2006, Immobiliare Cerro).

La «legalizzazione dell'illegale» non è conclusivamente consentita dalla giurisprudenza di Strasburgo neppure ad una norma di legge, tanto meno ad un provvedimento amministrativo di essa attuativo, quale è quello che disponga l'acquisizione sanante (Ucci, 22 giugno 2006; Cerro sas; 23 maggio 2006; De Sciscio, 20 aprile 2006; Dominici, 15 febbraio 2006; Serrao, 13 gennaio 2006; Sciarrotta, 12 gennaio 2006; Carletta, 15 luglio 2005; Scordino, 17 maggio 2005); ed in termini non dissimili si è espressa anche Corte Costituzionale n. 293/2010, per la quale «non è affatto sicuro che la mera trasposizione in legge di un istituto, in astratto suscettibile di perpetuare le stesse negative conseguenze dell'espropriazione indiretta, sia sufficiente di per sé a risolvere il grave vulnus al principio di legalità». Sicché il ritorno alla via legale, come specificamente suggerito dalla stessa Corte Edu (sent. 6 marzo 2007, Scordino 3, cfr. anche, I, 13 luglio 2006, Zaffuto; 30 marzo 2006, Gianni) allo Stato italiano onde evitare ulteriori condanne, deve essere perseguito non regolarizzando ex post occupazioni già illegittime, bensì, anzitutto, in via preventiva, consentendo alla p.a. di immettersi nella proprietà privata soltanto se - e dopocchè - abbia già conseguito un



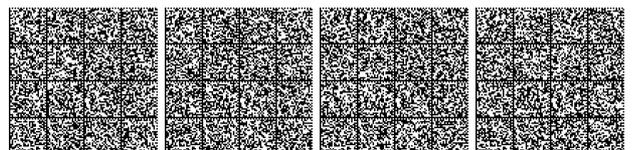
legittimo titolo che autorizzi l'ingerenza; ed in caso in cui ciò non sia avvenuto «eliminando gli ostacoli giuridici che impediscono sistematicamente e per principio la restituzione del terreno», peraltro «in analogia con altri ordinamenti europei» (Corte Cost. 293/2010 cit.).

Il principio di legalità non è, infine, recuperabile in forza dei bilanciamenti e delle comparazioni tra interessi pubblici e privati devoluti dalla norma all'autorità amministrativa che dispone l'acquisizione: avendo la Corte EDU affermato fin dalla nota decisione Belvedere - Alberghiera del 30 maggio 2000, nella quale l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sent. 1/1996) aveva dato precedenza all'interesse pubblico specifico della collettività alla realizzazione di un'opera idrica per la stessa indispensabile (seppur mancante di dichiarazione di p.u. perché annullata dallo stesso giudice amministrativo), che la necessità di esaminare tale questione è inattuabile in caso di ingerenza illegittima nella proprietà (in cui la Convenzione privilegia quello privato, postulandone comunque la reintegrazione), ma «può porsi soltanto a condizione che l'ingerenza litigiosa abbia osservato il principio di legalità e non sia risultata arbitraria». Sicché ha egualmente condannato lo Stato italiano non certamente per l'assenza (allora) nell'ordinamento interno di una norma con valore sanante della illegittimità della procedura ablativa, ma perché «la decisione del Consiglio di Stato aveva privato la ricorrente della possibilità di ottenere la restituzione del suo terreno....che per essere compatibile con l'art. 1 del Protocollo deve essere attuata per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi di diritto internazionale» (54 e 55; nonché Ucci c. Italia, 22 giugno 2006). E d'altra parte, poiché la norma attribuisce ad uno dei due portatori dell'interesse in conflitto - ovvero alla P.A. responsabile dell'illecito ed interessata alla acquisizione dell'immobile - il potere di comparare gli interessi suddetti (CEDU, 3, 9 febbraio 2006, Prenna), e, quindi la scelta di restituirlo ovvero di acquisirlo al proprio patrimonio indisponibile, il suo assetto reale non dipende più (neppure) dalla sua (oggettiva) trasformazione in un bene demaniale o patrimoniale indisponibile, ma viene affidato esclusivamente alla volontà dell'Amministrazione per quanto detto, senza neppure limiti temporali - di ricorrere al nuovo istituto; nonché, in caso di impugnazione del provvedimento di acquisizione, alla pronuncia del giudice amministrativo di consentirne o escluderne la restituzione: con conseguente incertezza ed imprevedibilità della situazione giuridica fino al momento della sentenza definitiva. Il che ha indotto i giudici di Strasburgo a rilevare, con la più qualificata dottrina, che con tale regime scompare anche quel minimo di prevedibilità che un sistema normativo è tenuto ad assicurare: attesa l'inidoneità della base legale su cui si fonda la consentita compromissione della proprietà ad assicurare il sufficiente grado di certezza postulato dalla Convenzione attraverso «l'esistenza di norme giuridiche interne sufficientemente accessibili, precise e dagli effetti prevedibili»; e rende l'istituto nuovamente incompatibile con la Convenzione «non potendosi escludere il rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario» (CEDU, 2, 28 giugno 2011, De Caterina; 20 aprile 2006, De Sciscio; 3, 2 febbraio 2006, Genovese).

La Corte europea, pur non escludendo che in materia civile una nuova normativa possa avere efficacia retroattiva, ha ripetutamente considerato lecita l'applicazione dello *ius superveniens* in causa soltanto in presenza di «imperieux motifs d'interet general»; ed affermato che in ogni altro caso essa si concreta nella violazione del principio di legalità nonché del diritto ad un processo equo perché consente al potere legislativo di introdurre nuove disposizioni specificamente dirette ad influire sull'esito di un giudizio già in corso (in cui è parte un'amministrazione pubblica), ed induce il giudice a decisioni su base diversa da quella alla quale la controparte poteva legittimamente aspirare al momento di introduzione della lite (cfr: sentenza della Grande Chambre, 28 ottobre 1999, Zielinski; nonché Forrer-Niedenthal, 20 febbraio 2003, proprio in materia di espropriazione per p.u.; OGIS, 27 maggio 2004; nonché Scordino c/Italia, 29 luglio 2004, 78).

Questa situazione - già posta in evidenza dalla Cassazione vigente l'incostituzionale art. 43 T.U. (Cass. 21867/2011; 20543/2008; sez. un. 26732/2007) - si è riproposta proprio per effetto dell'art. 42-bis, il quale, malgrado la precisazione del primo comma che l'atto di acquisizione è destinato a non operare retroattivamente (rivolta a rispondere ad uno dei rilievi espressi da Corte Costituzionale n. 293 del 2010), con la menzionata disposizione ha confermato la possibilità dell'Amministrazione di utilizzare il provvedimento sanante *ex tunc*, ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato: in conformità del resto alla finalità di attribuire alle amministrazioni occupanti una legale via di uscita dalle situazioni di illegalità venutesi a verificare nel corso degli anni (anche pregressi).

7 - Infine, neanche l'indennizzo/risarcimento stabilito quale corrispettivo dell'acquisizione risulta esente da dubbi di legittimità costituzionale, in quanto l'alt. 42-bis, comma 3, ne fissa i seguenti parametri: «Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 è determinato misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'art. 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7».



Senonché la Corte costituzionale (sent. 369/1996), nel dichiarare l'incostituzionalità della legge n. 549 del 1995, art. 1, comma 65, che aveva equiparato l'entità del risarcimento del danno da occupazione acquisitiva a quella dell'indennizzo espropriativo, aveva affermato che «... è innegabile, in primo luogo, la violazione che ne deriva del precetto di eguaglianza, stante la radicale diversità strutturale e funzionale delle obbligazioni così comparate. Infatti, mentre la misura dell'indennizzo - obbligazione *ex lege* per atto legittimo - costituisce il punto di equilibrio tra interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e interesse del privato alla conservazione del bene, la misura del risarcimento - obbligazione *ex delicto* - deve realizzare il diverso equilibrio tra l'interesse pubblico al mantenimento dell'opera già realizzata e la reazione dell'ordinamento a tutela della legalità violata per effetto della manipolazione-distruzione illecita del bene privato. E quindi sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca (ex art. 3 Cost.), poiché nella occupazione appropriativa l'interesse pubblico è già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del bene e dalla conservazione dell'opera pubblica, la parificazione del quantum risarcitorio alla misura dell'indennità si prospetta come un di più che sbilancia il contemperamento tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in eccessivo favore del primo» (considerazioni analoghe si rinvencono nelle decisioni 442/1993; 188/1995; 148/1999; 349/2007). Nel caso, i ricordati principi sono stati disattesi sotto diversi profili, in quanto disponendo che detto indennizzo debba essere sempre e comunque commisurato «al valore venale del bene utilizzato», il legislatore:

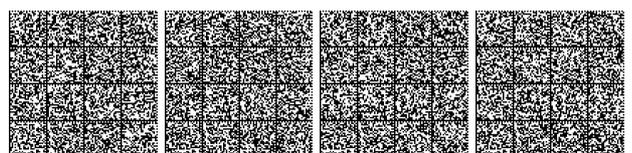
a) attribuisce ai proprietari interessati da un provvedimento di acquisizione sanante un trattamento peggiore rispetto a quelli, che in mancanza di detto provvedimento sono ammessi a chiedere la restituzione dell'immobile insieme al risarcimento del danno, pur quando destinatari di una medesima occupazione abusiva in radice (c.d. usurpativa): in quanto soltanto a questi ultimi è consentito ottenere l'intero risarcimento del danno sofferto, in base ai parametri dell'art. 2043 cod. civ. del danno emergente e del lucro cessante (utili, occasioni e vantaggi che il proprietario provi di aver perduto dalla mancata disponibilità del bene: Cass. 14609/2012; 4052/2009; 2746/2008; 15710/2001; 1196/1986; 3590/1983);

b) tale trattamento resta inferiore pur nel confronto con l'espropriazione legittima dello stesso immobile, in quanto, ove avente destinazione edificatoria, non è riconosciuto l'aumento del 10% di cui al T.U., art. 37, comma (non richiamato dalla norma), se l'accordo di cessione è stato concluso, se non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato o se l'indennità provvisoria attualizzata è inferiore all'80% di quella definitiva: e quindi a maggior ragione se nessuna indennità viene offerta, come è peculiare del procedimento di cui all'art. 42-bis. Mentre se il terreno è agricolo non è applicabile il precedente art. 40, comma 1 che impone di tener conto (Cfr. Corte Costituzionale 181/2011) delle colture effettivamente praticate sul fondo e «del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola» (Cass. 23967/2010; 10217/2009; 11782/2007; 4848/1998): nel caso specificamente richiesto dai ricorrenti titolari di un'azienda agricola, che in conseguenza di un'espropriazione rituale avrebbero avuto diritto all'inclusione nell'indennità anche del relativo pregiudizio;

c) incorre in una disparità più palese con il regime di quest'ultima laddove non considera affatto l'ipotesi di espropriazione parziale; e non consente di tener conto della diminuzione di valore del fondo residuo, invece indennizzata fin dalla legge n. 2359 del 1865, art. 40 (anche nelle ipotesi di occupazione appropriativa: Cass. 8197/2012; 591/2008; 24435/2006), ora trasfuso nell'art. 33 del T.U.;

d) ha trasformato il precedente regime risarcitorio in un indennizzo derivante da atto lecito, che di conseguenza assume natura di debito di valuta non automaticamente soggetto alla rivalutazione monetaria (art. 1224 c.c., comma 2). A differenza del risarcimento da espropriazione e/o occupazione illegittime, costituente credito di valore, che deve essere liquidato alla stregua dei valori monetari corrispondenti al momento della relativa pronuncia, sicché il giudice deve tenere conto della svalutazione monetaria sopravvenuta fino alla decisione, finché di ufficio, a prescindere dalla prova della sussistenza di uno specifico pregiudizio dell'interessato dipendente dal mancato tempestivo conseguimento dell'indennizzo medesimo (tra tante, Cass. 1889/2013; 4010/2006; 9711/2004).

Tale natura risarcitoria sembra invece mantenuta dall'art. 42-bis, comma 3, al corrispettivo per il periodo di occupazione illegittima antecedente al provvedimento di acquisizione («Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma): tuttavia pur esso determinato in base ad un parametro riduttivo rispetto a quelli cui è commisurato l'analogo indennizzo per l'occupazione temporanea dell'immobile. In quanto: a) il parametro base è costituito dall'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale dell'immobile stimato ai fini dell'indennizzo, perciò corrispondente a circa 1/20 del suo valore annuo. Laddove l'art. 50 del T.U., recependo analoga disposizione contenuta nella legge n. 865 del 1971, art. 20 stabilisce in tutti i casi di occupazione legittima di un immobile che «è dovuta al proprietario una indennità per ogni anno pari ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio dell'area, e, per ogni mese o frazione di



mese, una indennità pari ad un dodicesimo di quella annua»: perciò corrispondente ad una redditività predeterminata più elevata misura percentuale dell'8,33% all'anno sul valore venale dell'immobile; *b*) il richiamo all'indennità di espropriazione consente altresì l'applicazione del principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità (Cass. 21352/2004; sez. un. 10502/2012; 24303/2010), che nell'ipotesi di espropriazione parziale la percentuale suddetta vada calcolata sull'indennità di espropriazione computata tenendo conto anche del decremento di valore subito dalla parte dell'immobile rimasta proprietà dell'espropriato: invece non autorizzato dal parametro rigido contenuto nell'art. 42-bis, comma 3.

Per cui anche il ristoro patrimoniale attribuito dalla norma non consente di escludere il rilievo più volte rivolto dalla Corte EDU al legislatore nazionale, che pure il meccanismo riduttivo di determinazione dell'indennizzo/risarcimento da occupazione senza titolo consente all'espropriante, che omette di svolgere il procedimento previsto dalla legge, di avvantaggiarsi ulteriormente del suo comportamento illegittimo, esonerandolo dal corrispondere una Porzione del ristoro dovuto nel caso di occupazione/espropriazione legittime: perciò non favorendo la buona amministrazione e non contribuendo a prevenire episodi di illegalità.

Conclusivamente, vanno dichiarate rilevanti, e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale riguardanti il d.P.R. n. 327 del 2001, art. 42-bis:

per contrasto con il precetto di eguaglianza nonché di ragionevolezza intrinseca di cui all'art. 3 Cost. sotto ciascuno dei diversi profili di cui in motivazione, involgenti anche l'art. 24 Cost.;

per contrasto con i precetti e le garanzie posti dall'art. 42 Cost. a tutela della proprietà privata, nonché con il principio di legalità dell'azione amministrativa contenuto negli art. 97 e 113 Cost.: sotto i diversi profili di cui in motivazione;

per contrasto con l'art. 117 Cost., comma 1, anche alla luce dell'art. 6 e dell'art. 1 del 1° prot. add. della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sotto i diversi profili di cui motivazione, con cui se ne è evidenziata la disciplina lesiva del diritto di proprietà, nonché del diritto al rispetto dei propri beni, violazione dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio Roma - Sezione Seconda, non definitivamente decidendo sul ricorso n. 7291/2009 R.G. come in epigrafe proposto, così statuisce:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-bis del T.U. delle Espropriazioni per Pubblica Utilità approvato con d.P.R. n. 327 del 2001, introdotto dall'art. 34 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per contrasto, nei sensi di cui in motivazione, con gli artt. 3, 24, 42, 97, Costituzione, nonché per contrasto con l'art. 117 cost., comma 1, anche alla luce dell'art. 6 e dell'art. 1 del 1 Protocollo Addizionale della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;*

*dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, ed inoltre comunicata al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:*

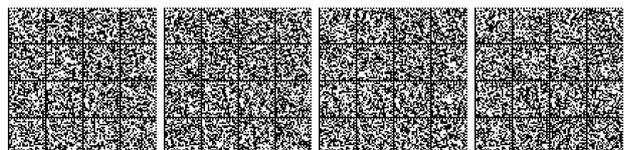
*Luigi Tosti, Presidente;*

*Elena Stanizzi, Consigliere, Estensore;*

*Carlo Polidori, Consigliere.*

*Il Presidente: LUIGI TOSTI*

*L'estensore: ELENA STANIZZI*



## N. 164

Ordinanza del 29 aprile 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Bellini S.r.l. ed altre contro Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri e Agenzia delle dogane e dei Monopoli

**Imposte e tasse - Prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio - Sottoposizione, a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irrazionalità - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni imposte - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 62-*quater*, inserito dall'art. 11, comma 22, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 97.

**Commercio - Commercializzazione dei prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio - Assoggettamento a preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irrazionalità - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni imposte - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 62-*quater*, inserito dall'art. 11, comma 22, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## (SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1165 del 2014, proposto da: Soc. Bellini S.r.l., Soc Fumador S.r.l., Soc New Smoke NetworK S.r.l., Soc. Flavourland S.r.l., Soc Vaporart S.r.l., Soc Biofumo S.r.l., Soc 7 Heaven S.A.S. Di Follis Darko & C., Soc. Italeco S.r.l., Soc Vivilavi S.r.l., Soc. Datastore S.r.l., Soc Flatech S.r.l., Soc Bandz S.R.L., Soc Dea Flavor S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avv.ti Paolo Grassi e Massimiliano Nicodemo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Grassi in Roma, via G. Avezana, 8;

Contro Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri, agenzia delle dogane e dei monopoli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, con la quale domiciliano *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento del D.M. emanato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze il 16 novembre 2013, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 7 dicembre 2013, recante la disciplina, ai sensi dell'art. 62-*quater*; comma 4, d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504 e successive modificazioni, della commercializzazione dei prodotti contenenti nicotina o altre sostanze, idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati, nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate; Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 2 aprile 2014 il Cons. Silvia Martino;

Uditi l'avv. Nicodemo e l'avv. dello Stato Meloncelli, per le parti rispettivamente rappresentate;



Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

1. Le società odierne ricorrenti rappresentano di operare nel settore delle c.d. «sigarette elettroniche» (miscele e componenti) e/o della produzione e commercializzazione di aromi e semilavorati impiegati anche nel settore medesimo, talune occupandosi sia della produzione che della distribuzione, altre limitandosi alla sola commercializzazione.

Fino al 22 agosto 2013, il mercato di tale tipologia di prodotti ha operato liberamente, senza vincoli normativi di operatività e fiscali di sorta. Successivamente, l'art. 11, comma 22, del d.l. 28.6.2013, n. 76 (convertito, con modificazioni, nella legge 9.8.2013, n. 99), ha aggiunto, con effetto a decorrere dal 23.8.2013, l'art. 62-*quater* al d.lgs. 26.10.1995, n. 504.

Per effetto di tali disposizioni “A decorrere dal 1° gennaio 2014 i prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo, sono assoggettati ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico” (comma 1).

Inoltre “La commercializzazione dei prodotti di cui al comma 1, è assoggettata alla preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli nei confronti di soggetti che siano in possesso dei medesimi requisiti stabiliti, per la gestione dei depositi fiscali di tabacchi lavorati, dall'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 22 febbraio 1999, n. 67” (comma 2).

Il comma 4 di tale disposizione, prevede poi che “Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro il 31 ottobre 2013, sono stabiliti il contenuto e le modalità di presentazione dell'istanza ai fini dell'autorizzazione di cui al comma 2, le procedure per la variazione dei prezzi di vendita al pubblico prodotti di cui al comma 1, nonché le modalità di prestazione di cauzione di cui al comma 3, di tenuta dei registri e docume contabili, di liquidazione e versamento dell'imposta di consumo, anche in caso di vendita a distanza, di comunicazione degli esercizi che effettuano la vendita al pubblico, in conformità, per quanto applicabili, a quelle vigenti per i tabacchi lavorati”.

Il 16 novembre 2013, e quindi ben oltre il termine del 31 ottobre 2013, prescritto dalla norma testé riportata, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha emanato il decreto ministeriale attuativo.

È singolare che la Corte dei Conti, con una nota del competente Ufficio di controllo, nel dare corso, per ragioni di correttezza, al provvedimento, abbia contestualmente rilevato che l'adozione di esso “così a ridosso dell'entrata in vigore delle disposizioni, ha limitato drasticamente lo svolgimento del controllo preventivo di legittimità da parte dell'Ufficio che non ne ha potuto effettuare i necessari approfondimenti”.

Il decreto ministeriale è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* solo il 7 dicembre 2013.

Le ricorrenti avverso siffatta normativa, nonché la fonte primaria che di cui costituiscono attuazione, in particolare deducendo:

la violazione dell'art. 77, comma 2, Cost. per essere stato il di n. 76/2013 emanato in assenza dei necessari presupposti di straordinarietà, necessità ed urgenza; l'insussistenza del presupposto dell'urgenza, tra gli altri, è resa evidente dal fatto che il d.l., nella parte di interesse, è insuscettibile di applicazione immediata, dal momento che le modalità per la presentazione dell'istanza di autorizzazione alla commercializzazione dei prodotti succedanei di che trattasi è stata rimessa all'emanazione di un decreto attuativo (pur esso oggetto di impugnativa), pubblicata in *G.U.* solo il 7.12.2013;

la violazione dell'art. 3 Cost., per avere equiparato i dispositivi meccanici ed elettronici alternativi al fumo, nonché le loro parti di ricambio, ai tabacchi lavorati.

Le sigarette elettroniche non hanno alcuna caratteristica che possa renderle assimilabili ai tabacchi lavorati. In particolare, nessun fumo o combustione sono connessi al loro funzionamento, ed anzi, il vantaggio per chi le utilizza è proprio quello di evitare l'inalazione dei prodotti della combustione, caratteristici dei tabacchi lavorati.

Le miscele impiegate sono, in alcuni casi, del tutto prive di nicotina, o, comunque, contengono detta sostanza in percentuali minime.

Pure irragionevole sarebbe l'aggravio fiscale per prodotti di uso promiscuo (quali le batterie), i quali, ove commercializzati per finalità diverse, non soggiacciono ad alcuna tassazione al consumo.

Prive di fondamento sarebbero le stime, contenute nella Relazione tecnica al d.l., circa le maggiori entrate previste, nella misura di 117 milioni di euro su base annua, ove si consideri che (come rilevato dal Servizio del Bilancio del Senato con nota di lettura n. 10 del luglio 2013) non è stato tenuto in alcun conto l'effetto di disincitamento, al consumo derivante dalla traslazione dell'imposta sul prezzo; la previsione del nuovo tributo rischia, pertanto, di causare un effetto esattamente opposto a quello auspicato;

la tempistica di emissione del decreto ministeriale attuativo, inoltre, ha reso impossibile l'applicazione, a partire dal 1° gennaio 2014, della nuova normativa; di fatto, la lunga tempistica prescritta dall'art. 2 del d.m. del 16 novembre



2013 per ottenere l'autorizzazione all'esercizio del deposito fiscale e, quindi, alla commercializzazione del prodotto, ha reso impossibile alle odierne ricorrenti il prosieguo della loro attività, con conseguente palese violazione del principio costituzionale di libertà dell'iniziativa economica privata;

pure violati sarebbero i principi di concorrenza, sanciti dalla Costituzione, dall'art. 3 del Trattato UE, dagli artt. 119 e 120 del TFUE e dal Protocollo sul mercato interno e sulla concorrenza allegato al Trattato di Lisbona del 13.12.2007; in particolare, per effetto delle nuova imposizione, le odierne ricorrenti, in quanto imprese italiane, si vengono a trovare in posizione di svantaggio rispetto alle concorrenti ubicate in altri Stati membri, laddove è noto che solo un aumentato coordinamento delle politiche fiscali degli Stati aderenti all'Unione Europea può garantire il completamento del processo di integrazione europea;

vi sarebbe, infine, la violazione dell'art. 32 Cost., in quanto l'introduzione di una imposta così elevata disincentiva l'acquisto dei dispositivi alternativi al fumo tradizionale, quest'ultimo fonte di danni accertati alla salute della collettività; al contrario, le ricorrenti allegano i risultati di studi recenti i quali confermano che le e-cig possono ormai considerarsi una alternativa sicura al fumo tradizionale.

Le ricorrenti, infine, hanno domandato il risarcimento dei danni derivanti dall'applicazione dei provvedimenti impugnati.

Si sono costituite, per resistere, le amministrazioni intimat.

Con ordinanza n. 803 del 20 febbraio 2014, resa nella camera di consiglio del 19.2.2014, è stata respinta l'istanza cautelare.

Le parti hanno presentato articolate memorie e ampia documentazione.

Ti ricorso, infine, è stato introitato per la decisione alla pubblica udienza del 2.4.2014.

2. Ciò premesso, devono anzitutto respingersi le eccezioni sollevate dalla difesa erariale tese a dimostrare l'inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso per le ragioni dovute, nell'ordine:

alla carenza di giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di fattispecie rientrante nella giurisdizione del giudice tributario;

al difetto originario di interesse a ricorrere di tutte le ricorrenti, in mancanza dell'adozione di atti impositivi;

al difetto di interesse delle ricorrenti che non hanno presentato la domanda disciplinata dall'art. 2 del d.m. 16.11.2013;

alla, pretesa, cessazione della materia del contendere, per effetto delle modifiche apportate al d.m. 16.11.2013 dal d.m. 12.2.2014, nonché dell'interpretazione resa dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli con la circolare del 21 gennaio 2014.

2.1. In primo luogo, è orientamento ormai consolidato delle Sezioni Unite quello secondo cui la giurisdizione esclusiva del giudice tributario in ordine ai "tributi di ogni genere e specie", istituita dall'art. 2, comma 1, d.lg. 31 dicembre 1992 n. 546, come successivamente modificato, può svolgersi solo attraverso l'impugnazione di specifici atti impositivi dell'amministrazione finanziaria.

Ne consegue che, in mancanza della mediazione rappresentata dall'impugnativa dell'atto impositivo, il giudice tributario "non può giudicare della legittimità degli atti amministrativi generali, dei quali può conoscere, incidenter tantum ed entro confini determinati, solo ai fini della disapplicazione nella singola fattispecie dell'atto amministrativo presupposto dell'atto impositivo impugnato" (Cassa civ., Sez. Un., 21.3.2006, n. 6224).

La cognizione degli atti autoritativi di carattere generale presupposti alla specifica obbligazione tributaria spetta, invece, alla giurisdizione del giudice amministrativo (così ancora, con riguardo all'interpretazione dell'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 546/92, le Sezioni unite, sentenza n. 3030 dell'1.3.2002).

Nello stesso senso e la giurisprudenza del Consiglio di Stato, invocata da parte ricorrente, secondo cui "ad esclusione delle controversie riservate alla giurisdizione del giudice tributario, sono impugnabili davanti al giudice amministrativo i regolamenti governativi, ministeriali o di enti locali che istituiscono o disciplinano tributi di qualsiasi genere, in quanto concernenti interessi legittimi (Cons. St., sez. VI<sup>^</sup>, 30 settembre 2004, n. 6353).

2.2. Neppure può ritenersi che, in assenza di atti impositivi, i provvedimenti impugnati, per il loro carattere generale, non siano immediatamente lesivi.

È noto, infatti, che il principio secondo cui le norme regolamentari vanno impugnate unitamente all'atto applicativo trova eccezione per i provvedimenti che presentano un carattere specifico e concreto, risultando idonei, come tali, ad incidere direttamente nella sfera giuridica degli interessati, a decorrere dalla pubblicazione nelle forme previste dalla legge (TAR Lazio, sez. I, 12 aprile 2011, n. 3202 *cf.* anche, da ultimo, Cons. St., sez. VI, 4 dicembre 2012, n. 6208).».



Nel caso di specie, i decreti del MEF del 16.11.2013 e 12.2.2014, nonché le disposizioni applicative e interpretative dettate dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, appaiono idonei ad incidere direttamente sull'attività d'impresa svolta dalle ricorrenti in quanto, da un lato, attuano la previsione della fonte primaria nella parte in cui ne vieta lo svolgimento senza la prescritta autorizzazione e la sottopone ad un nuovo regime impositivo; dall'altro, "conformano" la medesima attività, mediante la disciplina di una serie di adempimenti amministrativi e/o contabili, finalizzati all'assolvimento dell'obbligazione tributaria.

2.3. Le considerazioni testé svolte consentono di respingere anche l'eccezione relativa al sopravvenuto difetto di interesse a ricorrere delle imprese che non hanno presentato domanda di autorizzazione. È evidente, infatti, che il cuore della impugnativa riguarda la stessa introduzione di un regime di autorizzazione per una attività in precedenza libera, nonché degli obblighi tributari cui siffatto regime è correlato.

Per la stessa ragione, la circostanza che il d.m. del 12.2.2014 abbia semplificato il procedimento di autorizzazione, ovvero che la circolare del 21 gennaio 2014 abbia (in ipotesi) chiarito che i prodotti "accessori", non sono soggetti all'imposta, non appare idonea a determinare la cessazione della materia del contendere.

3. Nel merito, nell'ordine logico delle questioni, il Collegio reputa necessario affrontare preliminarmente la questione relativa alla "compatibilità comunitaria" dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995, introdotto dall'art. 11, comma 22, D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, il quale, nella prospettazione dei ricorrenti, si porrebbe in contrasto con le norme dei Trattati in materia di tutela della concorrenza.

Secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 319 del 26 luglio 1996), ove una questione di costituzionalità sia fondata sull'interpretazione di una norma comunitaria, prima di una eventuale rimessione alla Consulta occorre che il contenuto delle norme poste dalle fonti comunitarie sia compiutamente definitivamente individuato secondo le regole all'uopo dettate da quell'ordinamento.

Al riguardo, deve però anche ricordarsi che il giudice nazionale non è tenuto a chiedere una decisione pregiudiziale alla Corte di Giustizia se la normativa comunitaria non dia adito ad alcun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione sollevata (Corte di Giustizia CE, 6 ottobre 1982, in causa C- 283/81, Cilfit),

3.1. L'imposta introdotta dall'art. 11, comma 22, D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 99, appartiene al novero delle imposte speciali sui consumi, le quali, a differenza dell'IVA, non hanno carattere generale ma colpiscono una determinata categoria di beni o servizi.

Esse si caratterizzano, altresì, per la struttura monofase, diventando esigibili in un unico momento dettagliatamente descritto dalla normativa di riferimento (*cf.* Corte Cost., sentenza n. 185/2011). Nell'ordinamento italiano, la disciplina delle accise (e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi) è contenuta in larga parte nel decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), più volte modificato ed integrato in attuazione delle direttive comunitarie che hanno disciplinato la materia.

Da ultimo, il decreto legislativo 29 marzo 2010, n. 48 (recante "Attuazione della direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE") ha provveduto, fra l'altro, a modificare le norme collegate al fatto generatore ed all'esigibilità dell'accisa, di cui alla relativa direttiva comunitaria.

La disciplina generale delle imposizioni indirette sulla produzione e sui consumi, diverse dalle accise disciplinate dai Titoli I e II del TUA (ovvero le imposte indirette diverse da quelle sulla produzione o sul consumo dei prodotti energetici, dell'alcole etilico e delle bevande alcoliche, dell'energia elettrica e dei tabacchi lavorati), è contenuta nell'art. 61 del cit. d.lgs.

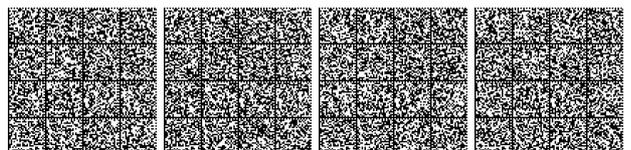
In particolare, secondo tali disposizioni, "a) l'imposta è dovuta sui prodotti immessi in consumo nel mercato interno ed è esigibile con l'aliquota vigente alla data in cui viene effettuata l'immissione in consumo" mentre obbligato al pagamento dell'imposta è "il fabbricante per i prodotti ottenuti nel territorio dello Stato", ovvero "il soggetto che effettua la prima immissione in consumo per i prodotti di provenienza comunitaria", ovvero ancora "l'importatore per i prodotti di provenienza da Paesi terzi".

L'immissione in consumo si verifica:

"1) per i prodotti nazionali, all'atto della cessione sia ai diretti utilizzatori o consumatori sia a ditte esercenti il commercio che ne effettuano la rivendita;

2) per i prodotti di provenienza comunitaria, all'atto del ricevimento della merce da parte del soggetto acquirente ovvero nel momento cui si considera effettuata, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, la cessione, da parte del venditore residente in altro Stato membro, a privati consumatori o a soggetti che agiscono nell'esercizio di una impresa, arte o professione;

3) per i prodotti di provenienza da Paesi terzi, all'atto dell'importazione;



4) per i prodotti che risultano mancanti alle verifiche e per i quali non è possibile accertare il regolare esito, all'atto della loro constatazione;

Appare anche utile precisare, relativamente ai "prodotti succedanei dei prodotti da fumo" che gli adempimenti fiscali sono disciplinati con esplicito richiamo al regime del deposito fiscale in materia di accise.

L'art. 62-*quater* del TUA istituisce poi una procedura "per la variazione dei prezzi di vendita al pubblico dei prodotti" succedanei del tabacco.

In concreto, l'art. 4 del d.m. 16.11.2013 prescrive la "preventiva iscrizione in apposito tariffario disposta con provvedimento dell'Agenzia" del prezzo di vendita al pubblico comunicato dal soggetto autorizzato alla commercializzazione.

In ambito comunitario, come già accennato, la direttiva 2008/118/CE, oltre a disciplinare il regime generale delle accise, stabilisce alcuni principi fondamentali in ordine all'imposizione sui "prodotti diversi dai prodotti sottoposti ad accisa", al fine di, garantire il corretto funzionamento del mercato interno.

Le accise c.d. "armonizzate" riguardano esclusivamente:

- a) prodotti energetici ed elettricità di cui alla direttiva 2003/96/CE;
- b) alcole e bevande alcoliche di cui alle direttive 92/83/CEE e 92/84/CEE;
- c) tabacchi lavorati di cui alle direttive 95/59/CE, 92/79/CEE e 92/80/CEE.

Relativamente ai prodotti già sottoposti ad accisa, l'art. 1, par. 2, della direttiva stabilisce che "Gli Stati membri possono applicare ai prodotti sottoposti ad accisa altre imposte indirette aventi finalità specifiche, purché tali imposte siano conformi alle norme fiscali comunitarie applicabili per le accise o per l'imposta sul valore aggiunto in materia di determinazione della base imponibile, calcolo, esigibilità e controllo dell'imposta".

Relativamente ai prodotti "diversi dai prodotti sottoposti ad accisa", gli Stati membri rimangono tuttavia liberi di applicare altre forme di imposizione, purché l'applicazione di tali imposte non comporti "negli scambi tra Stati membri, formalità connesse all'attraversamento delle frontiere" (art. 1, par. 3).

In sostanza, le norme comunitarie consentono agli Stati membri di introdurre altre forme di imposizione indiretta sui prodotti per i quali già sussiste un'accisa armonizzata nonché di introdurre accise non armonizzate.

È significativo che l'ordinamento comunitario, per non privare gli Stati membri di un efficace strumento di politica economica, abbia lasciato ad essi ampio margine di discrezionalità sia nella scelta delle aliquote delle accise armonizzate (essendo previste solo aliquote minime), sia nell'istituire prelievi aventi specifiche finalità quand'anche gravanti su prodotti già soggetti ad accisa armonizzata. A ciò si aggiunge la possibilità di tassare la produzione o il consumo di beni estranei al processo di armonizzazione, la quale non è legata alla necessità di perseguire specifiche finalità ma può essere giustificata anche soltanto da esigenze di bilancio.

3.2. La disamina della normativa comunitaria applicabile alla fattispecie consente di confutare agevolmente l'affermazione di parte ricorrente circa il fatto che la nuova imposizione si ponga in contrasto con il diritto primario dell'Unione in materia di tutela della concorrenza.

Il processo di armonizzazione comunitaria delle imposte indirette, per quanto qui interessa, ha infatti riguardato esclusivamente (oltre l'imposta sul valore aggiunto) le accise gravanti su alcol, tabacchi e prodotti energetici, in conformità a quanto un tempo prescritto dall'art. 93 del Trattato CE, e oggi, dall'art. 113 del TFUE.

Inoltre, poiché i "prodotti succedanei dei prodotti da fumo" non sono sottoposti ad accisa, l'imposta speciale di consumo istituita dallo Stato italiano non deve osservare nemmeno i requisiti previsti dall'art. 1, par. 2, della direttiva 2008/118/CE, bensì soltanto quelli del par. 3 del medesimo articolo.

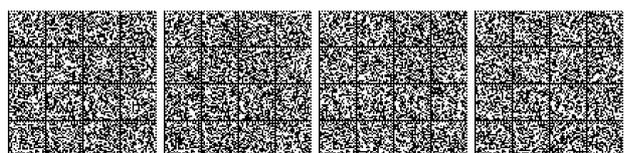
Non è necessario, cioè, che l'imposizione abbia una finalità specifica, né che essa rispetti le regole di imposizione applicabili ai fini dell'Iva o delle accise armonizzate per la determinazione della base imponibile, il calcolo, l'esigibilità ed il controllo dell'imposta.

A parere del Collegio, non vi è, poi, neanche violazione della Direttiva 2006/112/CE relativa al sistema di imposta comune sul valore aggiunto.

Ai sensi dell'art. 401 le disposizioni di siffatta direttiva consentono ad uno Stato membro di mantenere o introdurre "imposte sui contratti di assicurazione, imposte sui giochi e sulle scommesse, accise, imposte di registro e qualsiasi imposta, diritto o tassa", a condizione che esse non abbiano il carattere di imposta sul volume d'affari (e che non diano luogo "negli scambi fra Stati membri, a formalità connesse con il passaggio di una frontiera").

Le caratteristiche essenziali dell'imposta sul valore aggiunto sono le seguenti.

L'Iva si applica in modo generale alle operazioni aventi ad oggetto beni o servizi; è proporzionale a detti beni e servizi, a prescindere dal numero di operazioni effettuate; viene riscossa in ciascuna fase del procedimento di produzione e distribuzione; si applica sul valore aggiunto dei beni e dei servizi, in quanto l'imposta dovuta in occasione di una ope-



razione viene calcolata previa detrazione di quella che è stata versata all'atto della precedente operazione (*cfr.*, in materia, Corte di Giustizia, sentenza 9 marzo 2000, in causa C437/97, Wien e Wein & Co. HandelsgesmbH Oberösterreichische Landesregierung),

Nel caso oggi in rilievo, invece, l'imposta:

è destinata a colpire un bene specifico;

è a struttura monofase, in quanto diviene esigibile al momento dell'immissione in consumo e non vi è un meccanismo di deduzione analogo a quello dell'IVA;

concorre essa stessa a formare il valore finale del prodotto per cui VIVA (come avviene nei prodotti soggetti ad accisa) grava anche sulla stessa imposta;

non è a rivalsa obbligatoria, né è vero che un effetto analogo si avrebbe a causa della sottoposizione del prodotto ad un regime tariffario in quanto, come in precedenza evidenziato, le imprese rimangono, almeno sul piano giuridico — formale, libere di fissare il prezzo di vendita del prodotto e quindi di scegliere in quale misura traslarne il peso sul consumatore.

Non vi è, infine, contrasto con altre norme dei Trattati ovvero con principi di carattere generale.

In particolare:

non è violato l'art. 30 del TIFUE ("i dazi doganali all'importazione o all'esportazione o le tasse di effetto equivalente sono vietati tra gli Stati membri. Tale divieto si applica anche ai dazi doganali di carattere fiscale"), in quanto l'imposta si applica tanto ai prodotti nazionali quanto a quelli di provenienza comunitaria;

non sono violati gli artt. 34 e 35, relativi al divieto di restrizioni quantitative all'importazione e/o all'esportazione, ovvero di qualsiasi misura di effetto equivalente, in quanto, anche in questo caso, l'imposta si applica a tutti i prodotti immessi in commercio nel territorio dello Stato;

non è violato il principio di non discriminazione di cui all'art. 110 ("Nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali similari [...]"), in quanto l'imposta che si applica ai prodotti comunitari è uguale a quella che si applica sui prodotti nazionali.

3.3. In definitiva, reputa il Collegio che l'art. 62-*quater* del TUA, non debba essere disapplicato in quanto incompatibile con i parametri comunitari evocati e che, comunque, non sia necessario rimettere alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale.

4. Tanto premesso, in ordine all'ammissibilità e procedibilità del ricorso, nonché all'insussistenza di profili idonei a giustificare la disapplicazione dell'art. 62-*quater* del TUA, appare tuttavia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, questione che il Collegio intende sollevare, d'ufficio, nei termini di seguito indicati.

4.1. Innanzitutto, in punto di rilevanza della questione, deve premettersi che i provvedimenti impugnati vengono sostanzialmente censurati nella parte in cui gli stessi, senza curarsi di specificare quali prodotti o sostanze possano essere considerati "sucedanei" del tabacco, hanno assoggettato a regime autorizzativo, tariffario (nei sensi in precedenza specificati) e all'imposta di consumo:

qualsiasi sostanza liquida e vaporizzabile, anche non contenente nicotina;

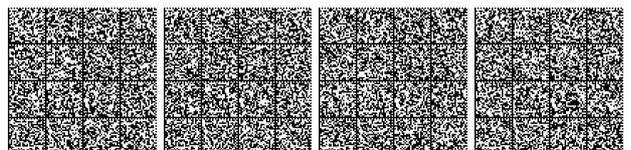
qualsiasi dispositivo necessario a consentire la vaporizzazione, a prescindere dal fatto che essa abbia ad oggetto sostanze contenenti nicotina o, comunque, oggettivamente qualificabili come succedanee del tabacco;

prodotti accessori e strumentali, aventi uso promiscuo.

Pure oggetto di rilievi è la circostanza che l'amministrazione abbia stabilito la data del 1° gennaio 2014 per l'entrata in vigore del regime autorizzatorio, come pure il fatto che non siano state previste adeguate norme transitorie.

Tali disposizioni, però, rappresentano soltanto la pedissequa riproduzione del contenuto della fonte primaria, la quale, al comma 1, ha previsto che "A decorrere dal 1° gennaio 2014 i prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo, sono assoggettati ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico", mentre, al comma 2, ha assoggettato la commercializzazione "dei prodotti di cui al comma 1", alla "preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli nei confronti di soggetti che siano in possesso dei medesimi requisiti stabiliti, per la gestione dei depositi fiscali di tabacchi lavorati [...]".

È bene anche sottolineare che è il legislatore ad avere direttamente individuato il presupposto di imposta e la base imponibile (quest'ultima rappresentata dai prodotti "sucedanei" dei prodotti da fumo, secondo la definizione recata dal comma 1), mentre alla fonte secondaria è stato rimesso soltanto di disciplinare il "contenuto e le modalità di presentazione



dell'istanza ai fini dell'autorizzazione di cui al comma 2, le procedure per la variazione dei prezzi di vendita al pubblico dei prodotti di cui al comma 1, nonché le modalità di prestazione della cauzione di cui al comma 3, di tenuta dei registri e documenti contabili, di liquidazione e versamento dell'imposta di consumo, anche in caso di vendita a distanza, di comunicazione degli esercizi che effettuano la vendita al pubblico, in conformità, per quanto applicabili, a quelle vigenti per i tabacchi lavorati"

Non era quindi nel potere del Ministro dell'Economia e delle Finanze né di specificare quali prodotti debbano ritenersi "sucedanei" dei prodotti da fumo, né di stabilire una data diversa dal 1° gennaio 2014, per l'entrata in vigore del nuovo regime autorizzatorio ed impositivo.

Al riguardo, è poi agevole rilevare che, sebbene l'art. 62-*quater* non stabilisca espressamente la data a partire dalla quale la commercializzazione dei "sucedanei" dei prodotti da fumo richiede il possesso dell'autorizzazione, essa non può che coincidere con l'entrata in vigore del regime impositivo in quanto l'unico fine dell'autorizzazione, così come strutturata, appare quello strumentale alla vigilanza fiscale e, pertanto, al versamento, all'accertamento e alla riscossione dell'imposta.

Da tale assetto deriva che i principali vizi dedotti - relativi all'ambito oggettivo di applicazione dell'imposta e del connesso regime autorizzativo, alla determinazione della base imponibile e all'introduzione di una aliquota indifferenziata - non possono che risolversi nella questione di legittimità costituzionale della norma citata, nella parte in cui:

ha assoggettato alla preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli la commercializzazione dei prodotti "sucedanei dei prodotti da fumo", definiti come i "prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo";

ha sottoposto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i medesimi prodotti "ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico".

4.2. Relativamente alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, il Collegio osserva quanto segue.

4.2.1. L'applicazione delle accise e, più in generale, delle imposte sui consumi, può avere non solo funzione di gettito fiscale, ma anche perseguire finalità extrafiscali, strumentali a scelte di carattere politico - economico.

La finalità delle imposte speciali sui consumi può essere in particolare quella di disincentivare il consumo di beni che generano esternalità negative a danno della collettività, ovvero soltanto quella di aumentare le entrate pubbliche senza eccessivi costi di accertamento e di riscossione.

Sul piano economico, e dal punto di vista della equità distributiva, esse hanno effetti regressivi o progressivi a seconda delle tipologie di consumo e della elasticità delle curve di domanda e di offerta.

Nel caso di beni voluttuari, come l'alcol e il tabacco, è stato rilevato ad esempio che, trattandosi di beni che generano dipendenza, i consumatori non riescono a decidere la quantità di consumo in modo razionale, con la conseguenza che, a parità dell'onere tributario, i soggetti a basso reddito percepiscono un sacrificio dell'imposta maggiore rispetto ai soggetti ad alto reddito.

L'imposta speciale sul consumo di beni voluttuari di questo tipo avrebbe perciò ragione d'essere soltanto se finalizzata a ridurre il consumo di tali beni e non anche per la loro qualità di beni secondari o di lusso.

Dal punto di vista giuridico — costituzionale, si è poi osservato che il presupposto giuridico-formale delle accise e delle imposte sui consumi, e cioè il fatto del consumo, può includere elementi patrimoniali non utilizzabili per adempiere all'obbligazione tributaria, ma solo spendibili per soddisfare il bisogno dei contribuenti.

Il consumo, di per sé, non costituisce quindi indice certo di capacità economica in quanto, perché sia tale, occorre presumere che esso sia posto in essere con mezzi derivanti da un reddito, o, comunque, con una ricchezza propria.

Inoltre è difficile stabilire quando, in quali condizioni e in quale misura il carico fiscale si trasferisca effettivamente da un soggetto all'altro, essendo molteplici le variabili economiche, le forze e le condizioni di mercato da cui dipende la traslazione.

Pertanto, per quanto concerne l'imposizione indiretta, una rigorosa applicazione del principio di capacità contributiva, espresso dall'art. 53, comma 1, Cost., condurrebbe a ravvisare l'illegittimità costituzionale di gran parte delle fattispecie assunte a presupposto di tale forma di imposizione.

Secondo parte della dottrina, tuttavia, la capacità contributiva richiesta dall'art. 53, comma 1, Cost., per realizzare il concorso alle spese pubbliche non deve essere esclusivamente intesa come una capacità espressa da presupposti che richiedono anche elementi di patrimonialità (nel senso della necessaria identificazione del cosiddetto indice di potenzialità economica con il patrimonio del soggetto passivo dell'obbligazione tributaria) bensì in un'ottica meramente distribu-



tiva, in cui il soggetto passivo d'imposta è scelto indipendentemente dalla sua forza economica a contenuto patrimoniale e in cui il raggiungimento dell'obiettivo della "giusta imposta" è affidato conseguentemente al solo rispetto del principio di ragionevolezza previsto dall'art. 3 cost. e presupposto dall'art. 53 comma 1 cost.

In sostanza, definendo la funzione fiscale come una vera e propria funzione di riparto del carico pubblico tra i concitati si consente al legislatore ordinario di assumere, quali soggetti passivi di imposta idonei a concorrere alle pubbliche spese, anche coloro che pongono in essere presupposti aventi una rilevanza economico-sociale, ma non necessariamente anche patrimoniale.

L'importante è che, come ritenuto dalla Corte costituzionale, tali presupposti siano oggettivamente rilevabili, si prestino ad essere comparati con altre situazioni fiscalmente rilevanti e siano pur sempre misurabili economicamente.

Ad esempio, secondo Corte cost. n. 102/93, che richiama la sentenza n. 201 del 1975, per capacità contributiva "deve intendersi l'idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta, deducibile dal presupposto al quale la prestazione è collegata senza che spetti al giudice della legittimità delle leggi alcun controllo, se non, ovviamente, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o irrazionalità delle norme».

In tali pronunce (ma *cf.* anche 16 giugno 1964, n. 45, 28 luglio 1976, n. 200, 11 luglio 1989, n. 387) si afferma che il principio di capacità contributiva risponde all'esigenza di garantire che ogni prelievo tributario abbia causa giustificatrice in "indici concretamente rilevatori di ricchezza" dai quali sia "razionalmente deducibile l'idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta".

Queste sentenze vanno poi lette in sintonia con quelle che riconoscono la legittimità costituzionale di presupposti che esprimono una capacità contributiva in termini di mera potenzialità economica.

Ad esempio, secondo la sentenza n. 156/2001 (in materia di Irap), "rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non arbitrarietà, la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale (sentenze n. 111 del 1997, n. 21 del 1996, n. 143 del 1995, n. 159 del 1985)".

In pratica, l'art. 53, comma 1 viene applicato dalla Corte costituzionale in maniera congiunta con l'art. 3, "assumendo principio di uguaglianza quale regola fondamentale ed autosufficiente di congruità che prevale su ogni altra regola attinente ai criteri di riparto dei carichi pubblici".

Secondo tale giurisprudenza, e la dottrina cui si ispira, il legislatore "deve operare il riparto del carico pubblico secondo i criteri di coerenza interna, non contraddittorietà, adeguatezza e non arbitrarietà assicurando che a situazioni di fatto uguali corrispondano uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse corrisponda un trattamento tributario diseguale".

4.2.2. Alla luce delle coordinate ermeneutiche testé sintetizzate, il Collegio reputa non condivisibile, in primo luogo, la prospettazione delle ricorrenti secondo cui l'equiparazione del trattamento fiscale delle sigarette elettroniche a quello dei tabacchi lavorati determini una violazione del principio di uguaglianza poiché essi costituirebbero beni oggettivamente non assimilabili tra loro.

Come già chiarito, da un punto di vista giuridico — formale, le imposte speciali sui consumi possono colpire qualunque bene che non sia già sottoposto ad accisa, e ciò anche al solo fine di incrementare le entrate del bilancio dello Stato.

Inoltre, allo stato, non vi è ancora una definitiva certezza scientifica circa il fatto che la sigaretta elettronica non presenti alcun rischio per la salute dell'uomo, ovvero che costituisca un presidio utile alla disassuefazione dal tabagismo.

Al riguardo, va detto però che non convince nemmeno la posizione della difesa erariale, secondo cui la principale ragione dell'intervento legislativo in esame risiederebbe nella tutela della salute dei consumatori e nel principio di precauzione.

Negli atti governativi e parlamentari (in particolare, nella relazione illustrativa al d.d.l. di conversione del di. n. 76/2013), si rinviene infatti soltanto il riferimento alla necessità di salvaguardare le entrate erariali derivanti dal consumo dei tabacchi lavorati, mentre, nel contesto del medesimo intervento normativo, la tutela dei consumatori viene più opportunamente affidata all'attività di "monitoraggio" da parte del Ministero della Salute "sugli effetti dei prodotti succedanei dei prodotti da fumo" (art. 11, comma 23, del d.l. n. 76/2013, come modificato dalla legge di conversione, che ha inserito un comma 10-*bis* nell'art. 51 della legge 16 gennaio 2003, n. 3).

4.2.3. Le ricorrenti hanno poi sostenuto che l'entità dell'imposizione sarebbe arbitraria e che non vi sarebbe proporzione rispetto al suo presupposto economico in quanto la possibilità di trasferire il peso dell'imposta sul rivenditore finale, o sul consumatore, rimane condizionata alla capacità del produttore di includere la quota dell'imposta nel prezzo del prodotto immesso in consumo.

Inoltre, non si sarebbe tenuto conto dell'effetto disincentivante sul consumo derivante dal peso dell'imposta sul prezzo.



È tuttavia evidente che se il legislatore, nell'esercizio della potestà tributaria, fosse vincolato alle regole del mercato, nessun bene potrebbe mai essere assoggettato alle imposte speciali sui consumi.

Si è inoltre già rilevato che, per capacità contributiva, deve intendersi “l' idoneità soggettiva all' obbligazione d' imposta, deducibile dal -presupposto al quale la prestazione è collegata” (Corte Cost., sentenza n. 102/93, cit.).

Nel caso di specie, rilevatore di capacità contributiva è costituito dalla percezione del prezzo di vendita dei succedanei del tabacco, in relazione al quale non può dubitarsi, almeno in astratto, dell' idoneità del soggetto colpito (e non già di quello effettivamente inciso) a far fronte all' obbligo tributario,

È comunque rimasto indimostrato che l' imposta determini l' annullamento dei margini di utile e quindi l' assoluta impossibilità, o estrema difficoltà, di esercitare l' attività economica in esame.

4.2.4. Ciò posto, il vizio di fondo della normativa recata dall' art. 62-*quater* del TUA, nella parte di interesse nella presente controversia, consiste, a parere del Collegio, nella violazione dell' art. 3 della Carta fondamentale, per l' intrinseca irrazionalità di una disposizione che non individua in maniera oggettiva, ovvero secondo categorie tecnico - giuridiche, i “prodotti succedanei dei prodotti da fumo” colpiti dall' imposta.

Come noto, con la nozione di “bene succedaneo” si fa riferimento ad un bene idoneo a sostituirne altri per soddisfare un bisogno o un impiego.

Si tratta, perciò, di un concetto di natura empirico economica, che riflette le preferenze “soggettive” dei consumatori.

Nel caso di specie, occorre altresì considerare che il comparto delle sigarette elettroniche non ha ancora, nemmeno in sede comunitaria, una precisa qualificazione merceologica, né vi è una normativa di carattere tecnico alla quale l' art. 62-*quater* possa, anche solo implicitamente, rinviare.

Per quanto riguarda, poi, la proposta di direttiva sul tabacco e i “prodotti concitati” approvata dal Parlamento Europeo il 26 febbraio 2014 (e dal Consiglio in data 14 marzo 2014), particolarmente enfatizzata dalla difesa erariale, va osservato che, allo stato, si tratta di norme non ancora vigenti, non direttamente applicabili nell' ordinamento interno e, comunque, successive all' adozione del d.l. n. 76/2013.

Inoltre, siffatta normativa, sebbene contenga una analitica definizione della sigaretta elettronica, (*cfi*: l' art. 2, n. 16), disciplina i soli prodotti contenenti nicotina e rimette agli Stati membri “la responsabilità di adottare norme sugli aromi”, nonché di motivare e di notificare “qualsiasi divieto di tali prodotti aromatizzati”, in conformità a quanto previsto dalla direttiva 98/34/CE (considerando n. 47).

In assenza di una autonoma definizione legislativa della nozione di “prodotto succedaneo”, rilevante sul piano giuridico — formale, l' individuazione delle «sostanze idonee a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati» rimane del tutto incerta.

Parimenti incerta ed opinabile appare anche l' individuazione dei prodotti che “consentono” il consumo dei succedanei del tabacco, potendo, in tale generica nozione, essere ricompresa tutta una serie di beni di natura promiscua, il cui uso non è necessariamente ed esclusivamente strumentale al fumo elettronico e la cui commercializzazione, in altri settori, è del tutto libera.

Si spiega così, ad esempio, la contraddittorietà delle prime indicazioni operative contenute nelle circolari dell' Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, le quali, pur escludendo che prodotti accessori come !, caricabatterie e custodie siano assoggettati all' imposta, hanno comunque stabilito che, qualora il prezzo di vendita del prodotto “succedaneo” comprenda anche gli accessori, esso concorre integralmente a formare la base imponibile.

Ulteriore conseguenza dell' imprecisa formulazione della norma e della mancanza di criteri atti ad individuare con certezza le componenti della base imponibile, è la previsione di un' aliquota indifferenziata, idonea a gravare con lo stesso peso su tutta la filiera del fumo elettronico e, come detto, anche su prodotti ad uso promiscuo.

Tutte le incongruenze rilevate sono dovute alla circostanza che la finalità perseguita (quella di recuperare la perdita di gettito sui tabacchi lavorati derivante dal mutamento delle preferenze dei consumatori), è stata direttamente trasposta nella costruzione della fattispecie e sostituita all' oggetto dell' imposizione.

A ciò si aggiunga che il legislatore non ha nemmeno ritenuto di conferire all' autorità amministrativa, mediante la formulazione di criteri direttivi, il potere di integrare il precetto normativo e quindi di chiarire l' ambito di applicazione dell' imposta.

Come già in precedenza evidenziato, alla fonte secondaria è stato rimesso soltanto di disciplinare il procedimento autorizzatorio nonché le fasi di accertamento, versamento e riscossione dell' imposta.

Per altro verso, in assenza di un contenuto prescrittivo sufficientemente determinato, e quindi di una valida base legislativa, l' amministrazione è stata lasciata sostanzialmente libera di includere (o meno) nella base imponibile qualsivoglia bene che, secondo il suo insindacabile apprezzamento, venga ritenuto idoneo a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati.



Ne consegue la violazione non solo dei già richiamati principi di eguaglianza e ragionevolezza in materia tributaria, ma anche della riserva di legge in materia di prestazioni imposte e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (*cf.*, sul punto, Corte Cost., sentenza n.350 del 26.10.2007 nonché n. 115/2011).

È quasi inutile aggiungere che l'indeterminatezza del precetto normativo lede anche il diritto di libera iniziativa economica, in quanto gli operatori del settore si trovano nell'impossibilità di pianificare correttamente i propri investimenti e di adeguare le strutture aziendali alla nuova imposizione.

5. Quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli, 3, 23, 41 e 97 della Costituzione, dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504, introdotto dall'art. 11, comma 22, D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 99, nella parte in cui:

ha assoggettato alla preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli la commercializzazione dei prodotti "sucedanei dei prodotti da fumo", definiti come i "prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo";

ha sottoposto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i medesimi prodotti "ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico".

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. II<sup>^</sup>, non definitivamente pronunciando sul ricorso, e i motivi aggiunti, di cui in premessa, così dispone:*

*1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 23, 41 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504, introdotto dall'art. 11, comma 22, D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 99, nella parte in cui:*

*ha assoggettato alla preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli la commercializzazione dei prodotti "sucedanei dei prodotti da fumo", definiti come i "prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo";*

*ha sottoposto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i medesimi prodotti "ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico".*

*2) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;*

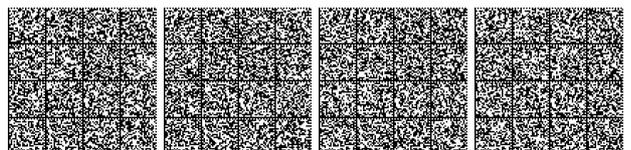
*3) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;*

*4) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati: Luigi Tosti, Presidente; Salvatore Mezzacapo, Consigliere; Silvia Martino, Consigliere, Estensore.

*L'estensore: SILVIA MARTINO*

*Il Presidente: LUIGI TOSTI*



## N. 165

*Ordinanza del 29 aprile 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Flavourart Srl ed altre contro il Ministero dell'economia e delle finanze e Agenzia delle dogane e dei monopoli*

**Imposte e tasse - Prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio - Sottoposizione, a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irrazionalità - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni imposte - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 62-*quater*, inserito dall'art. 11, comma 22, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 97.

**Commercio - Commercializzazione dei prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio - Assoggettamento a preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irrazionalità - Violazione della riserva di legge in materia di prestazioni imposte - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 62-*quater*, inserito dall'art. 11, comma 22, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## (SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 735 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Flavourart s.r.l., Smooke s.r.l., Smart Evolution Trading s.r.l., Arbi Group s.r.l., in liquidazione volontaria, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentate e difese dagli avv.ti Stefano Vinti e Fabio Francario, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francario in Roma, via della Mercedes, 11;

*Contro*

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso cui domiciliavano in Roma, via dei Portoghesi, 12;

E con l'intervento di *ad adiuvandum*:

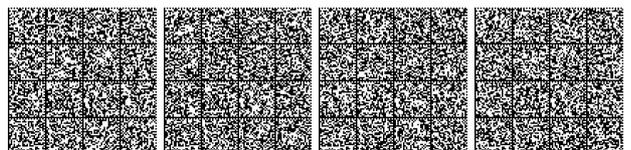
Fiesel-Confesercenti, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Giorgio Fraccastoro, con domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, via di San Basilio, 72; Federcontribuenti Italia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Giorgio Fraccastoro, con domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, via di San Basilio, 72;

Per l'annullamento:

- del D.M. 16.11.2013 pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana in data 7.12.2013 e delle "Risposte ai quesiti più frequenti" (c.d. *FAQ*) adottate dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e rese note mediante pubblicazione sul sito ufficiale dell'Agenzia delle Dogane in data 3.1.2014;

- di ogni altro atto preparatorio, presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresa:

1) la decisione di prevedere che gli operatori già presenti sul mercato che non hanno conseguito alla data del 1° gennaio 2014 l'autorizzazione al commercio di vaporizzatori, della loro componentistica, dei liquidi destinati alla vaporizzazione e dei relativi prodotti accessori e strumentali (ovvero dei prodotti indicati al comma 1, dell'art. 62-*quater*, comma 1, del d.lgs. 26.10.1995, n. 504), non possano continuare a commercializzare e vendere tali prodotti;



2) la decisione di assoggettare a regime autorizzatorio e tariffario e all'imposta nella misura del 58,5% del prezzo di vendita al pubblico (di cui all'art. 62-*quater*, comma 1, del d.lgs. 26.10.1995, n. 504) la vendita di prodotti accessori e strumentali all'utilizzo di vaporizzatori (come ad esempio i caricabatteria o le custodie dei vaporizzatori);

3) la decisione di ritenere succedanei del tabacco ed assoggettati a regime autorizzatorio e tariffario e all'imposta prodotti che non contengono affatto nicotina ovvero dispositivi elettronici, componenti e accessori a prescindere dal fatto che siano o meno deputati alla vaporizzazione di nicotina ovvero vengano o meno concretamente ed effettivamente adibiti a tale uso da parte dei loro utilizzatori; nonché, comunque:

4) la stessa decisione di applicare in via generale sui prodotti indicati al comma 1 dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504/95 la suddetta imposta della misura pari al 58,5% sul prezzo di vendita al pubblico dei prodotti medesimi e di sottoporre gli stessi a regime autorizzatorio e tariffario; e, infine 5) ove e per quanto occorrer possa, la nota dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli 20.11.2013, prot. n. DAC/CTL/8443/2013; il tutto previa, ove occorra e ritenuta non manifestamente infondata la relativa questione, *a*) rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 62-*quater* del d.lgs. 26.10.1995, n. 504, per violazione degli artt. 3, 35, 41, 53 e 97 della Cost.; nonché *b*) sempre ove occorra, previa rimessione alla Corte di Giustizia della seguente questione "dica la Corte di Giustizia se i principi di diritto europeo in materia di libera circolazione dei fattori e dei prodotti economici, di tutela delle libertà fondamentali e di libera concorrenza nel mercato unico, nonché gli artt. 30, 34, 35 e 110 del TFUE, l'art. 401 della direttiva 112/20061 CE e l'art. 1 della direttiva n. 118/2008/CE, ostino ad una normativa nazionale come quella di cui all'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995, che: *a*) introduce un'imposta di consumo con aliquota al 58,5% sul prezzo di vendita dei prodotti al pubblico; *b*) prevede una tariffazione dei prezzi al pubblico, determinando una rigida e predeterminata regolamentazione dei prezzi di vendita; *c*) impone una serie di obblighi ed adempimenti procedurali che interferiscono con il regolare ciclo produttivo - distributivo dei prodotti.";

- nonché, ancora, per l'annullamento dei seguenti atti, impugnati con motivi aggiunti:

- d.m. 12.2.2014, a firma del Ministro dell'Economia e delle Finanze;

- circolare AAMS prot. n. DAC/DIR/14 del 21.1.2014 e di ogni loro atto preparatorio, presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresi i provvedimenti già impugnati con il ricorso introduttivo del presente giudizio.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 2 aprile 2014 il Cons. Silvia Martino;

Uditi gli avv.ti Francario, Vinti, Fraccastoro nonché l'avv. dello Stato Meloncelli, per le parti rispettivamente rappresentate;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

1. Le società ricorrenti rappresentano di operare, sin dal 2010, sul mercato nazionale ed estero nel settore della produzione e della commercializzazione di vaporizzatori di liquidi aromatici e non (c.d. e-cigarettes), della loro componentistica, nonché di prodotti strumentali ed accessori all'uso dei vaporizzatori.

I vaporizzatori sono strumenti dotati di una batteria ricaricabile che consentono di inalare il vapore di una soluzione di acqua, glicole propilenico, glicerolo, aromi alimentari e, eventualmente, nicotina (che può essere presente o del tutto assente).

Tecnicamente, un vaporizzatore è composto da:

- un filtro, costituito da materiale plastico ipoallergenico, contenente, al suo interno, una cartuccia che viene caricata con soluzione di glicole propilenico, glicerole, aromi alimentari ed, eventualmente, nicotina;

- un cartomizzatore, che riscalda il liquido contenuto nella cartuccia o nel serbatoio, creando una sospensione gassosa che trasporta le sostanze del liquido, lasciandole quasi inalterate, grazie all'assenza di combustione;

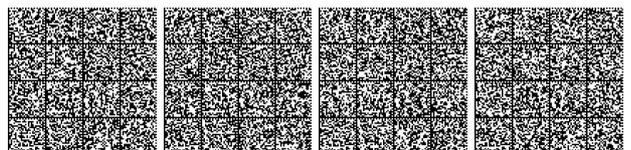
- una batteria ricaricabile che fornisce energia al vaporizzatore (in alternativa alla quale è possibile utilizzare Usb - pass che permettono di collegare direttamente il vaporizzatore ad una presa Usb di un computer o di un auto);

- un circuito elettronico interno.

Attualmente, sul mercato, sono presenti una molteplicità di liquidi per vaporizzatori nei quali non è presente nicotina e che presentano semplicemente sapori aromatici di natura alimentare.

Per tale ragione, le ricorrenti ritengono che i vaporizzatori non costituiscano necessariamente "prodotti succedanei del tabacco", dal momento che l'utilizzo e la vaporizzazione di nicotina costituisce soltanto uno dei possibili e molteplici usi di tali dispositivi da parte del consumatore.

È tuttavia accaduto che, con d.l. 28 giugno 2013, n. 76 (conv. con modificazioni in l. 9 agosto 2013, n. 99), sia stato introdotto nel corpo del d.lgs. n. 504 del 1995, un articolo 62-*quater*, rubricato "Imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo", il quale prescrive che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, "i prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonee a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati, nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo, sono assoggettati ad imposta di consumo nella misura del 58,5% del prezzo di vendita al pubblico".



La medesima disposizione ha altresì previsto che la commercializzazione dei prodotti “di cui al comma 1 è assoggettata alla preventiva autorizzazione da parte dell’Agenzie delle Dogane e dei Monopoli nei confronti dei soggetti che siano in possesso dei medesimi requisiti stabiliti per la gestione dei depositi fiscali di tabacchi lavorati [...]” e che “Con decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze, da adottarsi entro il 31 ottobre 2013, sono stabiliti il contenuto e le modalità di presentazione dell’istanza ai fini dell’autorizzazione di cui al comma 2, le procedure per la variazione dei prezzi di vendita dei prodotti di cui al comma 1, nonché le modalità di prestazione della cauzione di cui al comma 3, di tenuta dei registri e documenti contabili, di liquidazione e versamento dell’imposta di consumo, anche in caso di vendita a distanza, di comunicazione degli esercizi che effettuano la vendita al pubblico, in conformità, per quanto applicabili, a quelle vigenti per i tabacchi lavorati”.

Le ricorrenti evidenziano come il regolamento attuativo, recante, tra l’altro, la disciplina del neoistituito procedimento autorizzatorio, sia stato adottato solo in data 16 novembre 2013 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 7 dicembre 2013.

Successivamente, in data 3 gennaio 2014, l’Agenzia delle Dogane ha fornito i chiarimenti richiesti dagli operatori, pubblicando le c.d. FAQ sul proprio sito istituzionale.

Le disposizioni testé menzionate hanno avuto l’effetto di determinare il blocco totale dell’attività economica e di impresa in danno degli operatori del mercato del c.d. fumo elettronico, nonché di assoggettare al regime autorizzatorio ed impositivo persino prodotti strumentali e puramente accessori quali, ad esempio, i caricabatterie per i vaporizzatori e le loro custodie in plastica.

Esse, in particolare:

- hanno previsto che gli operatori già presenti sul mercato che non hanno conseguito l’autorizzazione alla data del 1° gennaio 2014, non possono continuare a commercializzare e vendere gli stessi, laddove il regolamento attuativo è stato pubblicato in *G.U.* solo in data 7.12.2013, e prevede testualmente che il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni, si perfezioni tra i 90 e i 270 giorni;

- hanno concretamente l’effetto di sottoporre a regime autorizzativo e tariffario, nonché alla gravosa tassazione del 58,5%, anche prodotti che non sono succedanei del tabacco (come caricabatterie e custodie) ovvero che non contengono affatto nicotina.

Il decreto ministeriale, in particolare, prevede un termine di conclusione del procedimento che risulta incompatibile con la data del 1° gennaio 2014, essendo previsti 90 giorni soltanto per conseguire il provvedimento di autorizzazione. A tale periodo devono poi aggiungersi ulteriori 180 giorni per il perfezionamento dei profili afferenti la cauzione.

Di fatto, nessun operatore ha conseguito l’autorizzazione alla data del 1° gennaio 2014, di talché il settore sta subendo un blocco totale delle attività che mette a rischio la stabilità economica delle società, gli asset aziendali, gli investimenti effettuati.

Le ricorrenti stigmatizzano altresì il fatto che, all’atto di fornire i chiarimenti richiesti sul nuovo regime, l’Agenzia delle Dogane abbia ritenuto di sottoporre ad autorizzazione anche semplici prodotti accessori che non possono essere sicuramente considerati “succedanei” del tabacco, quali i caricabatterie e le custodie dei dispositivi in esame.

I prodotti suddetti sono tutti ad uso promiscuo e possono esser utilizzati tanto per i vaporizzatori quanto al servizio di altri dispositivi che nulla hanno a che fare con il c.d. fumo elettronico.

Evidenziano, ancora, che il d.m. 16.11.2013, all’atto di fornire la definizione di “prodotti succedanei dei prodotti da fumo” si è limitato ad utilizzare una definizione talmente generica da potervi attrarre anche prodotti che non contengono affatto nicotina o che, comunque, non vengono in concreto adibiti a tale uso dall’utilizzatore.

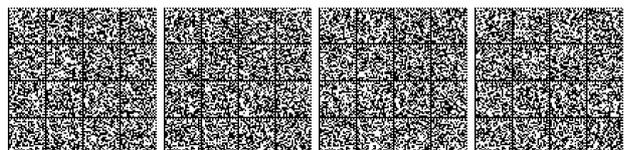
In pratica, vengono ricompresi in tale definizione e quindi sottoposti a regime autorizzativo, tariffario e impositivo:

- i liquidi per vaporizzatori che non contengono nicotina;
- semplici dispositivi monouso di vaporizzazione utilizzati per inalare aromi privi di nicotina;
- i medesimi dispositivi, le loro componenti e i corrispettivi corredi accessori anche quando non vengano in concreto utilizzati per la vaporizzazione di nicotina;
- componenti e prodotti che, nel mondo del tabacco lavorato, non vengono colpiti da una tassazione specifica né sono sottoposti ad un regime speciale di commercializzazione (si pensi ai bocchini e ai portasigarette).

Le ricorrenti, hanno quindi sviluppato i seguenti motivi di ricorso:

I) *Violazione e falsa applicazione dell’art. 62-quater del d.lgs. 26.10.1995, n. 504 (rubricato “Imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo”); violazione e falsa applicazione dell’art. 1 e ss d.m. 16.11.2013; manifesta irragionevolezza; eccesso di potere nelle figure sintomatiche dell’illogicità, dell’irrazionalità, del vizio di motivazione, del difetto di istruttoria, dell’erroneità dei presupposti e del travisamento dei fatti; violazione del principio di concorrenza, violazione del principio di legalità; perplessità dell’azione amministrativa.*

La previsione dell’Agenzia delle Dogane secondo cui gli operatori che alla data del 1° gennaio 2014 non abbiano conseguito l’autorizzazione al commercio dei prodotti in esame non possono continuare a commercializzarli è, a dire dei ricorrenti, illegittima, in quanto in contrasto con la tempistica prescritta dal d.m. 16.11.2013.



Essa non tiene conto della normativa regolamentare, dei complessi adempimenti prescritti, e, comunque, del fatto che nessuna fonte, primaria o secondaria, prevede che il regime di autorizzazione debba entrare in vigore alla data del 1° gennaio 2014.

Dal canto suo, il d.m. 16.11.2013 non prevede alcuna norma transitoria idonea a consentire che i soggetti già presenti sul mercato possano continuare ad operare nelle more del rilascio dell'autorizzazione che viene oggi richiesta quale condizione per la commercializzazione dei rispettivi prodotti.

II) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 62-quater del d.lgs. n. 504 del 1995 (rubricato "Imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo"); violazione e falsa applicazione del d.m. 16.11.2013; manifesta irragionevolezza; eccesso di potere nelle figure sintomatiche dell'illogicità, dell'irrazionalità, del vizio di motivazione, del difetto di istruttoria, dell'erroneità dei presupposti e del travisamento dei fatti; violazione del principio di buon andamento; violazione del principio di concorrenza, perplessità dell'azione amministrativa.*

Parimenti illegittime sono le disposizioni che assoggettano a regime autorizzatorio, tariffario e impositivo anche prodotti che costituiscono meri accessori strumentali all'utilizzo dei vaporizzatori, quali caricabatterie e custodie.

L'illogicità di una siffatta decisione emerge in maniera ancora più lampante se si considera che tali accessori vengono sottoposti a regime autorizzatorio e tariffario anche in tutti quei casi nei quali gli stessi costituiscono corredo accessorio e strumentale all'utilizzo di dispositivi che non sono destinati a vaporizzare nicotina (vaporizzatori mono uso per la vaporizzazione di liquidi aromatici, ovvero che, per scelta dell'utilizzatore, non vaporizzano né nebulizzano nicotina).

Si tratta comunque, come già evidenziato, di prodotti ad uso promiscuo, con l'ulteriore illogicità che gli stessi prodotti, ove commercializzati da ditte che operano, ad esempio, nel settore delle apparecchiature elettroniche generiche, rimangono liberamente vendibili al prezzo di mercato senza scontare la pesante tassazione del 58,5%.

In sostanza, prodotti identici o speculati vengono sottoposti a regime di commercializzazione differenti per il fatto di essere o meno potenzialmente e astrattamente utilizzabili quali accessori di un vaporizzatore (ancorché utilizzato in assenza di liquido nicotinic) o perché semplicemente prodotti all'interno della filiera del c.d. fumo elettronico.

Lo stesso è a dirsi per la sottoposizione al regime tariffario previsto dall'art. 4 del d.m.

III) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 62-quater del d.lgs. n. 504 del 1995 (rubricato "Imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo"); incompetenza; violazione del principio di legalità, di tipicità e di nominatività; erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti.*

Le decisioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sono illegittime anche sotto il profilo dell'incompetenza, in quanto essa non è stata dotata del potere di provvedere in merito o di dettare una disciplina attuativa dell'art. 62-quater.

È al MEF, invece, che compete il potere di adottare una normativa regolamentare recante la disciplina del procedimento autorizzatorio, e quindi secondo le ricorrenti, di stabilire tanto i profili temporali di efficacia del neo istituito regime autorizzatorio quanto il suo ambito strettamente oggettivo.

IV) *(Sotto altro e ulteriore profilo): violazione e falsa applicazione dell'art. 62-quater del d.lgs. 26.10.1995, n. 504 (rubricato "Imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo"); violazione e falsa applicazione del d.m. 16.11.2013; manifesta irragionevolezza, eccesso di potere nelle figure sintomatiche dell'illogicità, dell'irrazionalità, del vizio di motivazione, del difetto di istruttoria, dell'erroneità dei presupposti e del travisamento dei fatti; violazione del principio di buon andamento; violazione del principio di concorrenza.*

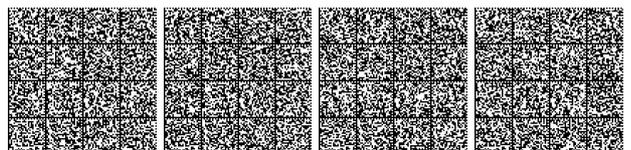
All'atto dell'adozione del d.m. il MEF ha fornito una definizione di prodotti succedanei del tabacco talmente generica e indeterminata da consentire di sottoporre indiscriminatamente a regime autorizzatorio, tariffario e fiscale:

- i liquidi per vaporizzatori che non contengono nicotina;
- semplici dispositivi monouso di vaporizzazione utilizzati per inalare aromi privi di nicotina;
- i medesimi dispositivi, le loro componenti e i rispettivi corredi accessori, indipendentemente dal fatto che vengano concretamente utilizzati per la vaporizzazione di nicotina;
- componenti e prodotti che, nel mondo del tabacco lavorato, non vengono colpiti da specifica tassazione né sono sottoposti ad un regime particolare di commercializzazione.

È irragionevole o illogico ricomprendere nella categoria dei succedanei del tabacco anche i liquidi per vaporizzazione privi di nicotina ovvero dispositivi monouso che nascono per vaporizzare aromi non nicotinic.

Proprio in materia di regolamentazione dell'utilizzo dei vaporizzatori, l'ordinamento amministrativo già distingue le ipotesi nelle quali il dispositivo prevede concretamente ed effettivamente l'utilizzo di nicotina, da quelle nelle quali tale sostanza è del tutto assente.

Le ricorrenti richiamano, al riguardo, l'O.M. del Ministro della Salute del 4 agosto 2011 che ha disposto il divieto di vendita ai minori di anni 18 dei vaporizzatori contenenti nicotina.



Successivamente, il Ministero ha imposto ai produttori di evidenziare unicamente sui prodotti contenenti nicotina la rispettiva concentrazione e di apporre, nel caso, i necessari simboli di tossicità. Anche il giudice amministrativo, in sede cautelare, chiamato a pronunciarsi sul divieto di utilizzo di vaporizzatori in luoghi pubblici, ha operato la medesima distinzione (cfr. ord. TAR Veneto, sez. III, n. 356/2013 del 12.7.2013; TAR Lombardia, sez. III, ord. n. 1024/2013 del 23.10.2013).

La normativa, comunque, genera incertezza e perplessità sull'individuazione dei prodotti da assoggettare al neoistituito regime autorizzatorio, tariffario e impositivo.

V) *Violazione degli artt. 3, 35, 41, 53 e 97 della Cost.; violazione dei principi di diritto europeo in materia di libera circolazione dei fattori e dei prodotti economici, di tutela delle libertà fondamentali e di libera concorrenza del mercato unico, nonché degli artt. 30, 34, 35 e 110 del TFUE, dell'art. 401 della direttiva n. 112/2006/CE e dell'art. 1 della direttiva n. 118/2008/CE.*

Nell'ipotesi in cui si ritenga che i provvedimenti impugnati siano conformi alla norma primaria, parte ricorrente eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 62-quater del d.lgs. n. 504 del 26 ottobre 1995.

- *Questione di legittimità costituzionale dell'art. 62-quater del d.lgs. n. 504 del 26 ottobre 1995 (c.d. testo unico ACCISE - TUA)*

Le misure tributarie approntate dal legislatore, oltre ad essere illogiche e sostanzialmente ingiuste, sono anche palesemente sproporzionate. È evidente, innanzitutto, che con l'imposta in esame il legislatore ha inteso porre rimedio al crollo del mercato delle sigarette tradizionali, determinato dall'espandersi del settore delle sigarette elettroniche (comunicato stampa del MEF n. 240 del 5 dicembre 2013).

La scelta di equiparare queste ultime alle sigarette tradizionali non tiene conto della peculiarità del settore e viola, in primo luogo, il principio di eguaglianza e di capacità contributiva.

Le ricorrenti reputano irragionevole che si sia scelto di colpire anche sostanze diverse dalla nicotina in alcun modo assimilabili al tabacco lavorato.

L'Italia è l'unico paese ad avere introdotto una simile imposta mentre gli altri Stati dell'Unione Europea sono in attesa delle indicazioni del Parlamento e della Commissione in ordine alla regolamentazione del mercato.

Così facendo, il legislatore italiano si è mosso nella prospettiva di "proteggere" il settore dei tabacchi lavorati, contraddicendo, in tal modo, una delle finalità che caratterizza la relativa imposizione, volta, tra l'altro, a scoraggiare il consumo di un prodotto di cui è accertata la dannosità per la salute.

Al contrario, le numerose ricerche scientifiche che, fino ad oggi, hanno riguardato il mercato delle e-cig, non hanno riscontrato alcuna conseguenza nociva per la salute e, anzi, ne hanno sottolineato i vantaggi legati all'effetto di dissuasione dal tabagismo.

L'equiparazione sotto il profilo fiscale alle sigarette tradizionali non sarebbe comunque giustificata nemmeno nelle ipotesi nelle quali le sigarette elettroniche consentono la vaporizzazione di nicotina.

La nicotina è, infatti, una sostanza che si trova in natura e non è tassata di per sé (si pensi ai cerotti antifumo, ai prodotti nicorette etc.). Nel fumo tradizionale, infatti, il danno alla salute è prodotto dai numerosi elementi mischiati tra loro che, sottoposti al processo di combustione, si trasformano in sostanze dannose per l'organismo.

Le ricorrenti ritengono altresì irragionevole che la medesima imposizione colpisca indiscriminatamente tutti i prodotti e dispositivi collegati al mercato della sigaretta elettronica, ancorché diversissimi tra loro per natura e funzione.

La disciplina in esame contrasta quindi con i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., nonché, per il rigido automatismo che la caratterizza, con quelli di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, garantiti dall'art. 97 Cost.

In pratica, vengono indiscriminatamente assimilati ai tabacchi lavorati anche sostanze non contenenti nicotina e i dispositivi che ne consentono il consumo, laddove, invece, persino l'imposta sui tabacchi lavorati è strutturata in modo da garantire un sistema di aliquote differenziate per tipologia di prodotto.

Appare poi del tutto incomprensibile la scelta di tassare uniformemente e con l'applicazione della medesima, elevatissima aliquota, prodotti che tra loro non hanno assolutamente nulla in comune o che, addirittura, sono destinati ad un uso promiscuo.

Ne deriva, altresì una grave lesione del principio della libera iniziativa economica privata.

Il legislatore ha poi regolamentato le procedure per la variazione dei prezzi di vendita al pubblico dei «prodotti succedanei dei prodotti da fumo», in modo del tutto analogo al sistema vigente nella vendita di prodotti a base di tabacco (quali l'obbligo del deposito fiscale, l'obbligo di richiedere l'autorizzazione preventiva all'esercizio di deposito di prodotti succedanei del tabacco, l'obbligo di prestare una cauzione etc.).

L'introduzione di una imposta di consumo così elevata, in combinazione con il meccanismo di applicazione dell'aliquota sul prezzo al minuto e con la regolamentazione predeterminata dei prezzi al pubblico, costringerà il consumatore ad indirizzare i propri acquisti verso gli altri Stati membri dell'Unione Europea.



La norma, proseguono i ricorrenti, si appalesa illegittima anche alla luce dei principi di ragionevolezza, di capacità contributiva e di tutela del diritto alla salute, garantiti dagli artt. 3, 53 e 32 Cost. L'introduzione dell'art. 62-*quater* ha paralizzato il settore in esame sebbene, al di fuori dei confini nazionali, si discuta della idoneità delle sigarette elettroniche a rappresentare un valido strumento per la disassuefazione dal tabagismo.

L'equiparazione di queste ultime alle sigarette tradizionali non è giustificata neanche dalla mera presenza della nicotina in quanto, nelle sigarette tradizionali, il danno alla salute è prodotto non dalla nicotina in sé ma dai numerosi elementi cancerogeni, assenti nelle e-cig, che vengono bruciati, trasformandosi in sostanze dannose per l'uomo.

La nuova misura tributaria finisce così paradossalmente per incentivare l'uso del tabacco ed aggravare le situazioni di danno per la salute che questo comporta.

Le ricorrenti stigmatizzano, altresì, la stessa scelta del tributo da applicare.

Le accise — tra le quali sembra dover essere concettualmente annoverata anche l'imposta di cui si discute — rappresentano un gruppo eterogeneo di imposte indirette erariali che colpiscono la fabbricazione, o il consumo, di determinati prodotti, nonché la loro importazione nel territorio dello Stato ed il cui presupposto non presenta alcun elemento di patrimonialità di modo che non si comprende quale sia il fatto — indice di capacità contributiva considerato dal legislatore.

In relazione all'imposta in esame si ripropongono, pertanto, le annose questioni in ordine alla legittimità di un tributo che colpisce un indice diverso dal reddito o dal patrimonio.

Vi sarebbe, inoltre, una duplicazione impositiva, derivante dall'applicazione dell'aliquota al prezzo di vendita al pubblico e, quindi, al lordo dell'IVA.

Pure irragionevole sarebbe la finalità extrafiscale di ostacolare la produzione e il consumo delle sigarette elettroniche, con l'effetto di favorire il mercato delle sigarette tradizionali.

- *Sulla compatibilità dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 26 ottobre 1995 (c.d. testo unico accise, TUA) con la normativa di rango comunitario.*

L'Italia è l'unico paese dell'Unione ad avere introdotto l'imposta in esame mentre in sede europea si discute ancora della qualificazione merceologica e del comparto di appartenenza dei suddetti prodotti, anche alla luce della loro idoneità a contrastare il tabagismo.

Le ricorrenti reputano, peraltro, che, con l'introduzione delle disposizioni in esame, siano state commesse plurime violazioni delle norme comunitarie tra cui gli artt. 30, 35, 35 e 110 del TFUE.

Pure violato risulterebbe l'art. 401 della Direttiva IVA n. 112/2006/CE nella parte in cui vieta di introdurre imposte sulla cifra di affari aventi le stesse caratteristiche dell'IVA e consente solo di mantenere accise o altre imposte che non abbiano il carattere di imposta sul volume di affare sempreché non diano luogo, “negli scambi tra Stati membri, a formalità connesse con il passaggio di una frontiera”.

Analogamente dispone l'art. 1 della Direttiva 118/2008/CE.

La disciplina introdotta dal legislatore ordinario, inoltre, sarebbe incompatibile con gli articoli 34 e 35 del TFUE in quanto introdurrebbe una serie di misure ad effetto equivalente alle restrizioni quantitative che rappresentano un concreto pregiudizio per l'esercizio della libera concorrenza nell'ambito del mercato comune.

Particolarmente critica, a questo riguardo, sarebbe l'introduzione di una regolamentazione rigida e predeterminata dei prezzi, simile a quella vigente per le sigarette tradizionali, già oggetto di censura da parte della Corte di Giustizia (*cfi*: Corte giustizia, sez. III, del 24 giugno 2010, causa C - 571/08).

Il legislatore italiano ha inoltre previsto una serie di norme tecniche e di obblighi oltremodo gravosi che possono rappresentare una violazione del principio di proporzionalità, e che, comunque, determinano una distorsione in ambito comunitario in ordine alle modalità di commercializzazione dei prodotti. Si pone ad esempio il problema se un prodotto nato secondo le norme vigenti in uno degli Stati membri possa essere posto in vendita in Italia, ove vigono ormai standard differenti.

Le ricorrenti soggiungono che, a loro dire, l'accisa sulle sigarette elettroniche, come quella sui tabacchi, determina un fenomeno equivalente negli effetti all'istituto della rivalsa obbligatoria, originato dalla predeterminazione del prezzo da parte di un provvedimento dell'AAMS che ingloba anche l'accisa.

Altrettanto palese sarebbe la violazione della normativa comunitaria in materia di accise.

L'armonizzazione e la razionalizzazione delle imposte indirette rappresenta una condizione necessaria per la compiuta realizzazione del mercato unico, per favorire la quale vige un divieto assoluto di imporre controlli ai passaggi comunitari su detti prodotti, di modo che, delle due l'una:

- o l'imposta introdotta dal cit. art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995 rientra nell'ambito delle accise e, quindi, il legislatore non era legittimato ad intervenire in una materia riservata alla competenza comunitaria;

- ovvero la suddetta imposta avrebbe dovuto rispettare le condizioni ed i parametri fissati dalla direttiva 118/2008/CE; essa, però, non presenta alcuna “finalità specifica” né risulta conforme “alle norme comunitarie applicabili per le accise o per l'imposta sul valore aggiunto”.



Le società ricorrenti chiedono pertanto al Collegio di volere rimettere alla Corte di Giustizia la seguente questione pregiudiziale:

“Dica la Corte di Giustizia se i principi di diritto europeo in materia di libera circolazione dei fattori e dei prodotti economici, di tutela delle libertà fondamentali e di libera concorrenza nel mercato unico, nonché gli artt. 30, 34, 35 e 110 del TFUE, l’art. 401 della direttiva n. 112/2006/CE e l’art. 1 della direttiva 118/2008/CE, ostino ad una normativa nazionale come quella di cui all’art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995 che:

- a) introduce un’imposta di consumo con aliquota al 58,5% sul prezzo di vendita dei prodotti al pubblico;
- b) prevede una tariffazione dei prezzi al pubblico, determinando una rigida e predeterminata regolamentazione dei prezzi di vendita;
- c) impone una sede di obblighi ed adempimenti procedurali, che interferiscono con il regolare ciclo distributivo dei prodotti”.

Si è costituito, per resistere, il Ministero dell’economia e delle finanze.

Sono intervenute *ad adiuvandum* le Associazioni Federcontribuenti Italia e la Fiesel - Confesercenti.

Con ordinanza n. 537 del 6.2.2014, l’istanza cautelare proposta è stata accolta in via interinale e provvisoria, fino alla camera di consiglio del 19 febbraio 2014, e, per l’effetto, è stata sospesa l’efficacia del regime autorizzatorio ed impositivo introdotto dall’art. 62-*quater* in esame.

Quindi, con ordinanza n. 811 del 20.2.2014, in considerazione delle modifiche apportate al d.m. 16.11.2013 dal d.m. 12.2.2014, l’istanza cautelare è stata respinta.

Le ricorrenti hanno successivamente proposto motivi aggiunti avverso il suddetto d.m. 12.2.2014, nonché avverso la circolare AAMS prot. DAC/DIR/14 del 21.1.2014, estendendo la richiesta di tutela cautelare anche agli atti sopravvenuti e, comunque, rappresentando l’aggravarsi della loro situazione economica.

All’uopo, hanno evidenziato come l’amministrazione sia intervenuta sulla normativa di attuazione in una duplice direzione:

- dapprima, con circolare del 21 gennaio, l’AAMS pur precisando di ritenere che “non possano considerarsi parti di ricambio, a titolo esemplificativo, le custodie dei prodotti, i cavetti per l’alimentazione, le batterie”, ha tuttavia confermato che “i beni sopra indicati, ove compresi nel prezzo unitario di vendita dei dispositivi, anche monouso, concorrono alla formazione della base imponibile cui si applica l’imposta di consumo”.

Successivamente, il MEF è intervenuto per semplificare il procedimento, qualificando come SCIA la domanda di autorizzazione (d.m. del 12.2.2014).

Le modifiche apportate alla normativa attuativa, proseguono le ricorrenti, perpetuano e confermano le stesse illegittimità che già affliggevano i provvedimenti impugnati con il ricorso principale, nella misura in cui anche tali modifiche non toccano minimamente gli effetti sostanziali che derivano dall’indiscriminato assoggettamento al regime autorizzatorio e fiscale:

- dei vaporizzatori in quanto tali;
- delle sostanze che, oggettivamente, non possono considerarsi succedanee del tabacco;
- dell’oggettistica puramente accessoria del prodotto.

Anche la normativa successivamente intervenuta, infatti, continua a mantenere ferma l’applicazione del regime autorizzativo, fiscale e sanzionatorio in relazione all’insieme di beni unitariamente considerato.

Le modifiche recentemente apportate, inoltre, introducono ulteriori profili di irragionevolezza.

In particolare, secondo la circolare dell’AAMS oggetto di impugnativa, un “caricabatteria” o una “custodia” diventano un prodotto succedaneo del tabacco nell’ipotesi in cui vengano venduti insieme ai vaporizzatori ad un unico prezzo di vendita.

Quanto, poi, al d.m. 12.2.2014, esso ha stabilito, all’art. 2, che dalla data di presentazione all’Agenzia della domanda di istituzione e gestione di un deposito fiscale di prodotti succedanei del tabacco, il soggetto che l’ha sottoscritta è autorizzato a gestire il deposito.

Il Ministero, però, non ha adeguatamente considerato la posizione di quelle imprese che, come le ricorrenti, avevano già presentato domanda di autorizzazione e che si vedono, oggi, applicare in maniera retroattiva e indiscriminata, su tutti i loro prodotti, il prelievo del 58,5% sul prezzo di vendita al pubblico senza che abbiano mai avuto, fino a questo momento, nemmeno la possibilità di vendere secondo il neoistituito regime, e di traslare, quindi, il costo dell’imposta sui consumatori o sui rivenditori finali.

I motivi aggiunti, sono, specificamente:

I) *Violazione e falsa applicazione dell’art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995 (rubricato “Imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo”); violazione e falsa applicazione del d.m. 16.11.2013; manifesta irragionevolezza, eccesso di potere nelle figure sintomatiche dell’illogicità, irrazionalità e difetto di motivazione; difetto di istruttoria, contraddittorietà, erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti; violazione del principio di buon andamento; violazione del principio di concorrenza.*



Anche i provvedimenti impugnati con i motivi aggiunti evitano di specificare cosa possa o debba intendersi per “prodotto succedaneo del tabacco”, con la conseguenza che continuano ad essere assoggettati al regime autorizzatorio e impositivo, proprio dei tabacchi lavorati:

a) sostanze liquide vaporizzabili che non contengono affatto nicotina ma liquidi aromatizzati con essenze varie (menta, vaniglia etc.);

b) dispositivi elettronici e quant’altro sia necessario per consentire la vaporizzazione a prescindere dal fatto che la vaporizzazione abbia per oggetto sostanze succedanee del tabacco e contenenti nicotina;

c) cose e prodotti che nemmeno servono per consentire la vaporizzazione, ma sono puramente accessori del vaporizzatore, quali custodie, batterie, caricabatterie etc.

La circolare e il d.m. si limitano a reiterare la formula genericamente adottata dalla norma di legge, che continua così ad essere interpretata in maniera assolutamente indiscriminata ed estensiva.

II) *Violazione e falsa applicazione dell’art. 62-quater del d.lgs. 26.10.1995, n. 504 (rubricato “Imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo”); violazione e falsa applicazione del d.m. 16.11.2013; manifesta irragionevolezza; eccesso di potere nelle figure sintomatiche dell’illogicità, della contraddittorietà, dell’irrazionalità, del vizio di motivazione, del difetto di istruttoria, dell’erroneità dei presupposti e del travisamento dei fatti; violazione del principio di buon andamento; violazione del principio di concorrenza; perplessità dell’azione amministrativa.*

La circolare AAMS del 21.1.2014 continua ad assoggettare al nuovo regime autorizzatorio e fiscale le “custodie dei prodotti, cavetti per alimentazione e le batterie” nell’ipotesi in cui detti prodotti vengano venduti insieme ai vaporizzatori ad un unico prezzo di vendita.

Essi però non contengono nicotina o altre sostanze che possano considerarsi succedanee del tabacco né costituiscono componenti o parti integranti dei dispositivi di vaporizzazione; di fatto, tali prodotti, non sono di per sé idonei a vaporizzare alcunché.

Se detti prodotti non sono “succedanei” del tabacco debbono essere esclusi dal correlato regime autorizzatorio e impositivo, a prescindere dalle modalità di commercializzazione.

III) *Violazione e falsa applicazione dell’art. 62-quater del d.lgs. 26.10.1995, n. 504 (rubricato “Imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo”); violazione e falsa applicazione del d.m. 16.11.2013; manifesta irragionevolezza; eccesso di potere nelle figure sintomatiche dell’illogicità, della contraddittorietà, dell’irrazionalità, del vizio di motivazione, del difetto di istruttoria, dell’erroneità dei presupposti e del travisamento dei fatti; violazione del principio di buon andamento; violazione del principio di concorrenza; perplessità dell’azione amministrativa.*

Il d.m. 12.2.2014 è altresì illegittimo nella parte in cui applica retroattivamente il nuovo regime impositivo anche in relazione ad un periodo in cui il neoistituito regime autorizzatorio non era operante (per effetto dei provvedimenti cautelari di questo TAR) e quindi, senza che le imprese abbiano mai avuto la possibilità di trasferire sulla filiera commerciale e sul consumatore finale il costo dell’imposta stessa.

Nel caso di Flavourart, ad esempio, viene evidenziato che la società, per effetto delle censurate disposizioni, dovrebbe versare un’imposta superiore, per i soli liquidi vaporizzabili, di oltre 700.000 euro ai suoi stessi ricavi, con matematico default.

Resistono anche ai motivi aggiunti le amministrazioni intime.

Tutte le parti hanno depositato plurime, articolate memorie e ampia documentazione.

Le ricorrenti, in particolare, in vista della pubblica udienza di discussione hanno depositato uno studio di analisi economica del nuovo regime fiscale del fumo elettronico, realizzato dal Casmef, centro di ricerca economica indipendente dell’Università LUISS Guido Carli di Roma.

Il ricorso è stato trattenuto per la decisione di merito alla pubblica udienza del 2 aprile 2014.

Contestualmente, è stato introitato anche per la decisione, in abbinamento al merito, dell’istanza cautelare, quest’ultima definita con ordinanza n. 1516 del 3 aprile 2014.

Con tale pronuncia, il Collegio ha nuovamente sospeso l’efficacia del regime autorizzatorio e impositivo di cui all’art. 62-quater del d.lgs. n. 504 del 1995, fino alla decisione da parte della Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale che viene sollevata con la presente ordinanza (*cf. infra*, il par. 4 della presente decisione).

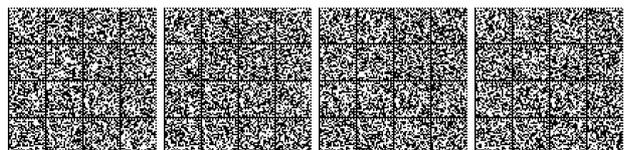
2. Ciò premesso, devono anzitutto respingersi le eccezioni sollevate dalla difesa erariale tese a dimostrare l’inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso per le ragioni dovute, nell’ordine:

- alla carenza di giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di fattispecie rientrante nella giurisdizione del giudice tributario;

- al difetto originario di interesse a ricorrere di tutte le ricorrenti, in mancanza dell’adozione di atti impositivi;

- al difetto di interesse delle ricorrenti che non hanno presentato la domanda disciplinata dall’art. 2 del d.m. 16.11.1993;

- alla, pretesa, cessazione della materia del contendere, per effetto delle modifiche apportate al d.m. 16.11.1993 dal d.m. 12.2.2014, nonché dell’interpretazione resa dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli con la circolare del 21.1.2014.



2.1 In primo luogo, è orientamento ormai consolidato delle Sezioni Unite quello secondo cui la giurisdizione esclusiva del giudice tributario in ordine ai “tributi di ogni genere e specie”, istituita dall’art. 2, comma 1, (d.lg. 31 dicembre 1992, n. 546, come successivamente modificato, può svolgersi solo attraverso l’impugnazione di specifici atti impositivi dell’amministrazione finanziaria.

Ne consegue che, in mancanza della mediazione rappresentata dall’impugnativa dell’atto impositivo, il giudice tributario “non può giudicare della legittimità degli atti amministrativi generali, dei quali può conoscere, *incidenter tantum* ed entro confini determinati, solo ai, fini della disapplicazione nella singola fattispecie dell’atto amministrativo presupposto dell’atto impositivo impugnato” (Cass. civ., Sez. Un., 21.3.2006, n. 6224).

La cognizione degli atti autoritativi di carattere generale presupposti alla specifica obbligazione tributaria spetta, invece, alla giurisdizione del giudice amministrativo (così ancora, con riguardo all’interpretazione dell’art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 546/92, le Sezioni unite, sentenza n. 3030 dell’1.3.2002).

Nello stesso senso è la giurisprudenza del Consiglio di Stato, invocata da parte ricorrente, secondo cui “ad esclusione delle controversie riservate alla giurisdizione del giudice tributario, sono impugnabili davanti al giudice amministrativo i regolamenti governativi, ministeriali o di enti locali che istituiscono o disciplinano tributi di qualsiasi genere, in quanto concernenti interessi legittimi (Cons. St., sez. VI<sup>^</sup>, 30.9.2004, n. 6353).

2.2. Neppure può ritenersi che, in assenza di atti impositivi, i provvedimenti impugnati, per il loro carattere generale, non siano immediatamente lesivi.

È noto, infatti, che il principio secondo cui le norme regolamentari vanno impugnate unitamente all’atto applicativo trova eccezione per i provvedimenti che presentano un carattere specifico e concreto, risultando idonei, come tali, ad incidere direttamente nella sfera giuridica degli interessati, a decorrere dalla pubblicazione nelle forme previste dalla legge (TAR Lazio, sez. I<sup>^</sup>, 12 aprile 2011, n. 3202 *cf.* anche, da ultimo, Cons. St., sez. VI, 4.12.2012, n. 6208).

Nel caso di specie, i decreti del MEF del 16.11.2013 e 12.2.2014, nonché le disposizioni applicative e interpretative dettate dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, appaiono idonei ad incidere direttamente sull’attività d’impresa svolta dalle ricorrenti in quanto, da un lato, attuano la previsione della fonte primaria nella parte in cui ne vieta lo svolgimento senza la prescritta autorizzazione e la sottopone ad un nuovo regime impositivo; dall’altro, “conformano” la medesima attività, mediante la disciplina di una serie di adempimenti amministrativi e/o contabili, finalizzati all’assolvimento dell’obbligazione tributaria,

2.3. Le considerazioni testé svolte consentono di respingere anche l’eccezione relativa al sopravvenuto difetto di interesse a ricorrere delle imprese che non hanno presentato domanda di autorizzazione.

È evidente, infatti, che il cuore della impugnativa riguarda la stessa introduzione di un regime di autorizzazione per una attività, in precedenza libera, nonché degli obblighi tributari cui siffatto regime è correlato.

Per la stessa ragione, la circostanza che il d.m. del 12.2.204 abbia semplificato il procedimento di autorizzazione, ovvero che la circolare del 21.1.2014 abbia (in ipotesi) chiarito che i prodotti “accessori”, non sono soggetti all’imposta, non appare idonea a determinare la cessazione della materia del contendere.

A ciò si aggiunga che tali ulteriori provvedimenti sono stati impugnati con motivi aggiunti, sia per vizi propri, sia in quanto, per usare l’espressione delle ricorrenti, essi in realtà “perpetuano e confermano” le stesse illegittimità che già affliggono i provvedimenti gravati con ricorso principale.

3. Nel merito, nell’ordine logico delle questioni, il Collegio reputa necessario affrontare preliminarmente la questione relativa alla “compatibilità comunitaria” dell’art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995, introdotto dall’art. 11, comma 22, D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 99.

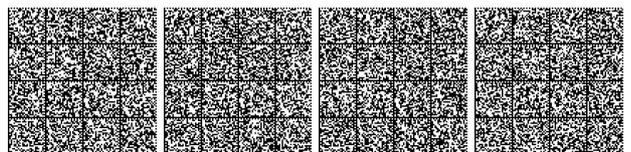
Infatti, secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 319 del 26.7.1996), ove una questione di costituzionalità sia fondata sull’interpretazione di una norma comunitaria, prima di una eventuale rimessione alla Consulta occorre che il contenuto delle norme poste dalle fonti comunitarie sia compiutamente e definitivamente individuato secondo le regole all’uopo dettate da quell’ordinamento.

Al riguardo, deve però anche ricordarsi che il giudice nazionale non è tenuto a chiedere una decisione pregiudiziale alla Corte di Giustizia se la normativa comunitaria non dia adito ad alcun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione sollevata (Corte di Giustizia CE, 6 ottobre 1982, in causa C- 283/81, Cilfit).

3.1. L’imposta introdotta dall’art. 11, comma 22, D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 99, appartiene al novero delle imposte speciali sui consumi, le quali, a differenza dell’IVA, non hanno carattere generale ma colpiscono una determinata categoria di beni o servizi.

Esse si caratterizzano, altresì, per la struttura monofase, diventando esigibili in un unico momento dettagliatamente descritto dalla normativa di riferimento (*cf.* Corte cost., sentenza n. 185/2011).

Nell’ordinamento italiano, la disciplina delle accise (e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi) è contenuta in larga parte nel decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), più volte modificato ed integrato in attuazione delle direttive comunitarie che hanno disciplinato la materia.



Da ultimo, il decreto legislativo 29 marzo 2010, n. 48 (recante “Attuazione della direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE”) ha provveduto, fra l’altro, a modificare le norme collegate al fatto generatore ed all’esigibilità dell’accisa, di cui alla relativa direttiva comunitaria.

La disciplina generale delle imposizioni indirette sulla produzione e sui consumi, diverse dalle accise disciplinate dai Titoli I e II del TUA (ovvero le imposte indirette diverse da quelle sulla produzione o sul consumo dei prodotti energetici, dell’alcole etnico e delle bevande alcoliche, dell’energia elettrica e dei tabacchi lavorati), è contenuta nell’art. 61 del cit. d.lgs.

In particolare, secondo tali disposizioni, “a) l’imposta è dovuta sui prodotti immessi in consumo nel mercato interno ed è esigibile con l’aliquota vigente alla data in cui viene effettuata l’immissione in consumo” mentre obbligato al pagamento dell’imposta è “il fabbricante per i prodotti ottenuti nel territorio dello Stato”, ovvero “il soggetto che effettua la prima immissione in consumo per i prodotti di provenienza comunitaria”, ovvero ancora “l’importatore per i prodotti di provenienza da Paesi terzi”.

L’immissione in consumo si verifica:

“1) per i prodotti nazionali, all’atto della cessione sia ai diretti utilizzatori o consumatori sia a ditte esercenti il commercio che ne effettuano la rivendita;

2) per i prodotti di provenienza comunitaria, all’atto del ricevimento della merce da parte del soggetto acquirente ovvero nel momento in cui si considera effettuata, ai fini dell’imposta sul valore aggiunto, la cessione, da parte del venditore residente in altro Stato membro, a privati consumatori o a soggetti che agiscono nell’esercizio di una impresa, arte o professione;

3) per i prodotti di provenienza da Paesi terzi, all’atto dell’importazione;

4) per i prodotti che risultano mancanti alle verifiche e per i quali non è possibile accertare il regolare esito, all’atto della loro constatazione;

[...]”.

Appare anche utile precisare, relativamente ai “prodotti succedanei dei prodotti da fumo” che gli adempimenti fiscali sono disciplinati con esplicito richiamo al regime del deposito fiscale in materia di accise.

L’art. 62-*quater* del TUA prevede poi non già un “regime tariffario”, così come assunto dalle ricorrenti, bensì, più semplicemente, istituisce, una procedura “per la variazione dei prezzi di vendita al pubblico dei prodotti”.

In concreto, l’art. 4 del d.m. 16.11. 2013 prescrive la “preventiva iscrizione in apposito tariffario disposta con provvedimento dell’Agenzia” del prezzo di vendita al pubblico comunicato dal soggetto autorizzato alla commercializzazione.

In ambito comunitario, come già accennato, la direttiva 2008/118/CE, oltre a disciplinare il regime generale delle accise, stabilisce alcuni principi fondamentali in ordine all’imposizione sui “prodotti diversi dai prodotti sottoposti ad accisa”, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno.

Le accise c.d. “armonizzate” riguardano esclusivamente:

a) prodotti energetici ed elettricità di cui alla direttiva 2003/96/CE;

b) alcole e bevande alcoliche di cui alle direttive 92/83/CEE e 92/84/CEE;

c) tabacchi lavorati di cui alle direttive 95/59/CE, 92/79/CEE e 92/ 80/CEE.

Relativamente ai prodotti già sottoposti ad accisa, l’art. 1, par. 2, della direttiva stabilisce che “Gli Stati membri possono applicare ai prodotti sottoposti ad accisa altre imposte indirette aventi finalità specifiche, purché tali imposte siano conformi alle norme fiscali comunitarie applicabili per le accise o per l’imposta sul valore aggiunto in materia di determinazione della base imponibile, calcolo, esigibilità e controllo dell’imposta”.

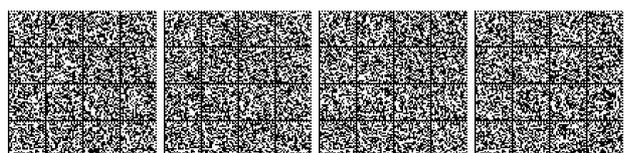
Relativamente ai prodotti “diversi dai prodotti sottoposti ad accisa”, gli Stati membri rimangono tuttavia liberi di applicare altre forme di imposizione purché l’applicazione di tali imposte non comporti “negli scambi tra Stati membri, formalità connesse all’attraversamento delle frontiere” (art. 1, par. 3).

In sostanza, le norme comunitarie consentono agli Stati membri di introdurre altre forme di imposizione indiretta sui prodotti per i quali già sussiste un’accisa armonizzata nonché di introdurre accise non armonizzate.

È significativo che l’ordinamento comunitario, per non privare gli Stati membri di un efficace strumento di politica economica, abbia lasciato ad essi ampio margine di discrezionalità sia nella scelta delle aliquote delle accise armonizzate (essendo previste solo aliquote minime), sia nell’istituire prelievi aventi specifiche finalità quand’anche gravanti su prodotti già soggetti ad accisa armonizzata.

A ciò si aggiunge la possibilità di tassare la produzione o il consumo di beni estranei al processo di armonizzazione, la quale non è legata alla necessità di perseguire specifiche finalità ma può essere giustificata anche soltanto da esigenze di bilancio.

3.2. La disamina della normativa comunitaria applicabile alla fattispecie consente di confutare agevolmente l’affermazione di parte ricorrente secondo cui la disciplina generale delle imposte sui consumi sarebbe integralmente riservata alla fonte comunitaria.



Il processo di armonizzazione, per quanto qui interessa, ha infatti riguardato esclusivamente (oltre l'imposta sul valore aggiunto) le accise gravanti su alcol, tabacchi e prodotti energetici.

Inoltre, poiché i "prodotti succedanei dei prodotti da fumo" non sono sottoposti ad accisa, l'imposta speciale di consumo istituita dallo Stato italiano non deve osservare i requisiti previsti dall'art. 1, par. 2, della direttiva 2008/118/CE, bensì soltanto quelli del par. 3 del medesimo articolo.

Non è necessario, cioè, che l'imposizione abbia una finalità specifica, né che essa rispetti le regole di imposizione applicabili ai fini dell'Iva o delle accise armonizzate per la determinazione della base imponibile, il calcolo, l'esigibilità ed il controllo dell'imposta.

A parere del Collegio, non vi è, poi, neanche violazione della Direttiva 2006/112/CE relativa al sistema di imposta comune sul valore aggiunto.

Ai sensi dell'art. 401 le disposizioni di siffatta direttiva consentono ad uno Stato membro di mantenere o introdurre "imposte sui contratti di assicurazione, imposte sui giochi e sulle scommesse, accise, imposte di registro e qualsiasi imposta, diritto o tassa", a condizione che esse non abbiano il carattere di imposta sul volume d'affari (e che non diano luogo "negli scambi fra Stati membri, a formalità connesse con il passaggio di una frontiera").

Le caratteristiche essenziali dell'imposta sul valore aggiunto sono le seguenti.

L'IVA si applica in modo generale alle operazioni aventi ad oggetto beni o servizi; è proporzionale a detti beni e servizi, a prescindere dal numero di operazioni effettuate; viene riscossa in ciascuna fase del procedimento di produzione e distribuzione; si applica sul valore aggiunto dei beni e dei servizi, in quanto l'imposta dovuta in occasione di una operazione viene calcolata previa detrazione di quella che è stata versata all'atto della precedente operazione (*cf.*, in materia, Corte di Giustizia, sentenza 9 marzo 2000, in causa C-437/97, Wien e Wein & Co. HandelsgesmbH contro Oberösterreichische Landesregierung).

Nel caso oggi in rilievo, invece, l'imposta:

- è destinata a colpire un bene specifico;
- è a struttura monofase, in quanto diviene esigibile al momento dell'immissione in consumo e non vi è un meccanismo di deduzione analogo a quello dell'IVA;
- concorre essa stessa a formare il valore finale del prodotto per cui l'IVA (come avviene nei prodotti soggetti ad accisa) grava anche sulla stessa imposta;
- non è a rivalsa obbligatoria, né è vero che un effetto analogo si avrebbe a causa della sottoposizione del prodotto ad un regime tariffario in quanto, come in precedenza evidenziato, le imprese rimangono, almeno sul piano giuridico — formale, libere di fissare il prezzo di vendita del prodotto e quindi di scegliere in quale misura traslarne il peso sul consumatore.

Non vi è, infine, contrasto con altre norme dei Trattati ovvero con principi di carattere generale.

In particolare:

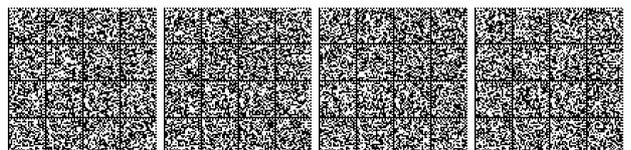
- non è violato l'art. 30 del TFUE ("i dazi doganali all'importazione o all'esportazione o le tasse di effetto equivalente sono vietati tra gli Stati membri. Tale divieto si applica anche ai dazi doganali di carattere fiscale"), in quanto l'imposta si applica tanto ai prodotti nazionali quanto a quelli di provenienza comunitaria;
- non sono violati gli artt. 34 e 35, relativi al divieto di restrizioni quantitative all'importazione e/o all'esportazione, ovvero di qualsiasi misura di effetto equivalente, in quanto, anche in questo caso, l'imposta si applica a tutti i prodotti immessi in commercio nel territorio dello Stato;
- non è violato il principio di non discriminazione di cui all'art. 110 ("Nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali similari [...]"), in quanto l'imposta che si applica ai prodotti comunitari è uguale a quella che si applica sui prodotti nazionali.

3.3. In definitiva, reputa il Collegio che l'art. 62-*quater* del TUA, non debba essere disapplicato in quanto incompatibile con i parametri comunitari evocati e che, comunque, non sia necessario rimettere alla Corte di Giustizia la questione pregiudiziale posta dalle ricorrenti.

4. Tanto premesso, in ordine all'ammissibilità e procedibilità del ricorso, nonché all'insussistenza di profili idonei a giustificare la disapplicazione dell'art. 62-*quater* del TUA, appare tuttavia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, questione che il Collegio intende sollevare, d'ufficio, nei termini di seguito indicati.

4.1. Innanzitutto, in punto di rilevanza della questione, deve premettersi che i provvedimenti impugnati vengono censurati nella parte in cui gli stessi, senza curarsi di specificare quali prodotti, o sostanze possano essere considerati "succedanei" del tabacco, hanno assoggettato a regime autorizzativo, tariffario (nei sensi in precedenza specificati) e all'imposta di consumo:

- qualsiasi sostanza liquida e vaporizzabile, anche non contenente nicotina;
- qualsiasi dispositivo necessario a consentire la vaporizzazione, a prescindere dal fatto che essa abbia ad oggetto sostanze contenenti nicotina o, comunque, oggettivamente qualificabili come succedanee del tabacco;



- prodotti accessori e strumentali, aventi uso promiscuo.

Pure oggetto di rilievi è la circostanza che l'amministrazione abbia stabilito la data del 1° gennaio 2014 per l'entrata in vigore del regime autorizzatorio, come pure il fatto che non siano state previste adeguate norme transitorie.

Tali disposizioni, però, rappresentano soltanto la pedissequa riproduzione del contenuto della fonte primaria, la quale, al comma 1, ha previsto che "A decorrere dal 1° gennaio 2014 i prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo, sono assoggettati ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico", mentre, al comma 2, ha assoggettato la commercializzazione "dei prodotti di cui al comma 1", alla "preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli nei confronti di soggetti che siano in possesso dei medesimi requisiti stabiliti, per la gestione dei depositi fiscali di tabacchi lavorati [...]".

È bene anche sottolineare che è il legislatore ad avere direttamente individuato il presupposto di imposta e la base imponibile (quest'ultima rappresentata dai prodotti "sucedanei" dei prodotti da fumo, secondo la definizione recata dal comma 1), mentre alla fonte secondaria è stato rimesso soltanto di disciplinare il "contenuto e le modalità di presentazione dell'istanza ai fini dell'autorizzazione di cui al comma 2, le procedure per la variazione dei prezzi di vendita al pubblico dei prodotti di cui al comma 1, nonché le modalità di prestazione della cauzione di cui al comma 3, di tenuta dei registri e documenti contabili, di liquidazione e versamento dell'imposta di consumo, anche in caso di vendita a distanza, di comunicazione degli esercizi che effettuano la vendita al pubblico, in conformità, per quanto applicabili, a quelle vigenti per i tabacchi lavorati".

Non era quindi nel potere del Ministro dell'economia e delle finanze né di specificare quali prodotti debbano ritenersi "sucedanei" dei prodotti da fumo, né di stabilire una data diversa dal 1° gennaio 2014, per l'entrata in vigore del nuovo regime autorizzatorio ed impositivo. Al riguardo, è poi agevole rilevare che, sebbene l'art. 62-*quater* non stabilisca espressamente la data a partire dalla quale la commercializzazione dei "sucedanei" dei prodotti da fumo richiede il possesso dell'autorizzazione, essa non può che coincidere con l'entrata in vigore del regime impositivo in quanto l'unico fine dell'autorizzazione, così come strutturata, appare quello strumentale alla vigilanza fiscale.

Da tale assetto deriva che i principali vizi dedotti - relativi all'ambito oggettivo di applicazione dell'imposta e del connesso regime autorizzatorio, alla determinazione della base imponibile e all'introduzione di una aliquota indifferenziata - non possono che risolversi nella questione di legittimità costituzionale della norma citata, nella parte in cui:

- ha assoggettato alla preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli la commercializzazione dei prodotti "sucedanei dei prodotti da fumo", definiti come i "prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo";

- ha sottoposto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i medesimi prodotti "ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico".

4.2. Relativamente alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, il Collegio osserva quanto segue.

4.2.1. L'applicazione delle accise e, più in generale, delle imposte sui consumi, può avere non solo funzione di gettito fiscale, ma anche perseguire finalità extrafiscali, strumentali a scelte di carattere politico-economico.

La finalità delle imposte speciali sui consumi può essere in particolare quella di disincentivare il consumo di beni che generano esternalità negative a danno della collettività, ovvero soltanto quella di aumentare le entrate pubbliche senza eccessivi costi di accertamento e di riscossione.

Sul piano economico, e dal punto di vista della equità distributiva, esse hanno effetti regressivi o progressivi a seconda delle tipologie di consumo e della elasticità delle curve di domanda e di offerta.

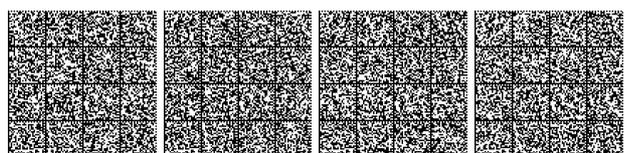
Nel caso di beni voluttuari, come l'alcol e il tabacco, è stato rilevato ad esempio che, trattandosi di beni che generano dipendenza, i consumatori non riescono a decidere la quantità di consumo in modo razionale, con la conseguenza che, a parità dell'onere tributario, i soggetti a basso reddito percepiscono un sacrificio dell'imposta maggiore rispetto ai soggetti ad alto reddito.

L'imposta speciale sul consumo di beni voluttuari di questo tipo avrebbe perciò ragione d'essere soltanto se finalizzata a ridurre il consumo di tali beni e non anche per la loro qualità di beni secondari o di lusso.

Dal punto di vista giuridico — costituzionale, si è poi osservato che il presupposto giuridico-formale delle accise e delle imposte sui consumi, e cioè il fatto del consumo, può includere elementi patrimoniali non utilizzabili per adempiere all'obbligazione tributaria, ma solo spendibili per soddisfare il bisogno dei contribuenti.

Il consumo, di per sé, non costituisce quindi indice certo di capacità economica in quanto, perché sia tale, occorre presumere che esso sia posto in essere con mezzi derivanti da un reddito, o, comunque, con una ricchezza propria.

Inoltre è difficile stabilire quando, in quali condizioni e in quale misura il carico fiscale si trasferisca effettivamente da un soggetto all'altro, essendo molteplici le variabili economiche, le forze e le condizioni di mercato da cui dipende la traslazione.



Pertanto, per quanto concerne l'imposizione indiretta, una rigorosa applicazione del principio di capacità contributiva, espresso dall'art. 53, comma 1, Cost., condurrebbe a ravvisare l'illegittimità costituzionale di gran parte delle fattispecie assunte a presupposto di tale forma di imposizione.

Secondo parte della dottrina, tuttavia, la capacità contributiva richiesta dall'art. 53, comma 1, Cost., per realizzare il concorso alle spese pubbliche, non deve essere esclusivamente intesa come una capacità espressa da presupposti che richiedono anche elementi di patrimonialità (nel senso della necessaria identificazione del cosiddetto indice di potenzialità economica con il patrimonio del soggetto passivo dell'obbligazione tributaria) bensì in un'ottica meramente distributiva, in cui il soggetto passivo d'imposta è scelto indipendentemente dalla sua forza economica a contenuto patrimoniale e in cui il raggiungimento dell'obiettivo della "giusta imposta" è affidato conseguentemente al solo rispetto del principio di ragionevolezza previsto dall'art. 3 cost. e presupposto dall'art. 53 comma 1 cost.

In sostanza, definendo la funzione fiscale come una vera e propria funzione di riparto del carico pubblico tra i consociati si consente al legislatore ordinario di assumere, quali soggetti passivi di imposta idonei a concorrere alle pubbliche spese, anche coloro che pongono in essere presupposti aventi una rilevanza economico-sociale, ma non necessariamente anche patrimoniale.

L'importante è che, come ritenuto dalla Corte costituzionale, tali presupposti siano oggettivamente rilevabili, si prestino ad essere comparati con altre situazioni fiscalmente rilevanti e siano pur sempre misurabili economicamente.

Ad esempio, secondo Corte cost. n. 102/93, che richiama la sentenza n. 201 del 1975, per capacità contributiva "deve intendersi l'idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta, deducibile dal presupposto al quale la prestazione è collegata senza che spetti al giudice della legittimità delle leggi alcun controllo, se non, ovviamente, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o irrazionalità delle norme".

In tali pronunce (ma *cf.* anche 16 giugno 1964, n. 45, 28 luglio 1976, n. 200, 11 luglio 1989, n. 387) si afferma che il principio di capacità contributiva risponde all'esigenza di garantire che ogni prelievo tributario abbia causa giustificatrice in "indici concretamente rilevatori di ricchezza" dai quali sia "razionalmente deducibile l'idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta".

Queste sentenze vanno poi lette in sintonia con quelle che riconoscono la legittimità costituzionale di presupposti che esprimono una capacità contributiva in termini di mera potenzialità economica.

Ad esempio, secondo la sentenza n. 156/2001 (in materia di Irap), "rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non arbitrarietà, la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale (sentenze n. 111 del 1997, n. 21 del 1996, n. 143 del 1995, n. 159 del 1985)".

In pratica, l'art. 53, comma 1 viene applicato dalla Corte costituzionale in maniera congiunta con l'art. 3, "assumendo il principio di uguaglianza quale regola fondamentale ed autosufficiente di congruità che prevale su ogni altra regola attinente ai criteri di riparto dei carichi pubblici".

Secondo tale giurisprudenza, e la dottrina cui si ispira, il legislatore "deve operare il riparto del carico pubblico secondo i criteri di coerenza interna, non contraddittorietà, adeguatezza e non arbitrarietà assicurando che a situazioni di fatto uguali corrispondano uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse corrisponda un trattamento tributario diseguale".

4.2.2. Alla luce delle coordinate ermeneutiche testé sintetizzate, il Collegio reputa non condivisibile, in primo luogo, la prospettazione delle ricorrenti secondo cui l'equiparazione del trattamento fiscale delle sigarette elettroniche a quello dei tabacchi lavorati, determini una violazione del principio di uguaglianza per il fatto che essi costituirebbero beni oggettivamente non assimilabili tra loro.

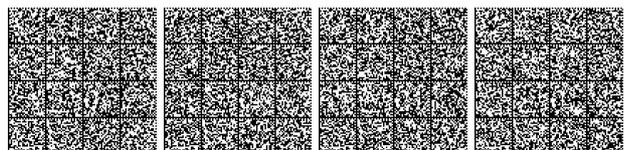
Come già chiarito, da un punto di vista giuridico — formale, le imposte speciali sui consumi possono colpire qualunque bene che non sia già sottoposto ad accisa, e ciò anche al solo fine di incrementare le entrate del bilancio dello Stato.

Inoltre, allo stato, non vi è ancora una definitiva certezza scientifica circa il fatto che la sigaretta elettronica non presenti alcun rischio per la salute dell'uomo, ovvero che costituisca un presidio utile alla disassuefazione dal tabagismo.

Al riguardo, va detto però che non convince nemmeno la posizione della difesa erariale secondo cui la principale ragione dell'intervento legislativo in esame risiederebbe nella tutela della salute dei consumatori e nel principio di precauzione.

Negli atti governativi e parlamentari (in particolare, nella relazione illustrativa al d.d.l. di conversione del decreto-legge), si rinviene infatti soltanto il riferimento alla necessità di salvaguardare le erariali derivanti dal consumo dei tabacchi lavorati, mentre, nel contesto del medesimo intervento normativo, la tutela dei consumatori viene più opportunamente affidata all'attività di "monitoraggio" da parte del Ministero della Salute "sugli effetti dei prodotti succedanei dei prodotti da fumo" (art. 11, comma 23, del d.l. n. 76/2013, come modificato dalla legge di conversione, che ha inserito un comma 10-*bis* nell'art. 51 della legge 16 gennaio 2003, n. 3).

4.2.3. Le ricorrenti hanno poi sostenuto che l'entità dell'imposizione sarebbe arbitraria e che non vi sarebbe proporzione rispetto al suo presupposto economico in quanto la possibilità di trasferire il peso dell'imposta sul rivenditore finale, o sul consumatore, rimane condizionata alla capacità del produttore di includere la quota dell'imposta nel prezzo del prodotto immesso in consumo.



È tuttavia evidente che se il legislatore, nell'esercizio della potestà tributaria, fosse vincolato alle regole del mercato, nessun bene potrebbe mai essere assoggettato alle imposte speciali sui consumi.

Si è inoltre già rilevato che, per capacità contributiva, deve intendersi “l'idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta, deducibile dal presupposto al quale la prestazione è collegata” (Corte cost., sentenza n. 102/93, cit.).

Nel caso di specie, l'indice rilevatore di capacità contributiva è costituito dalla percezione del prezzo di vendita dei succedanei del tabacco, in relazione al quale non può dubitarsi dell'idoneità del soggetto colpito (e non già di quello effettivamente inciso) a far fronte all'obbligo tributario.

È comunque rimasto indimostrato che l'imposta determini l'annullamento dei margini di utile e quindi l'assoluta impossibilità, o estrema difficoltà, di esercitare l'attività economica in esame.

4.2.4. Ciò posto, il vizio di fondo della normativa recata dall'art. 62-*quater* del TUA, nella parte di interesse nella presente controversia, consiste, a parere del Collegio, nella violazione dell'art. 3 della Carta fondamentale, per l'intrinseca irrazionalità di una disposizione che non individua in maniera oggettiva, ovvero secondo categorie tecnico - giuridiche, i “prodotti succedanei dei prodotti da fumo” colpiti dall'imposta.

Come noto, con la nozione di “bene succedaneo” si fa riferimento ad un bene idoneo a sostituirne altri per soddisfare un bisogno o un impiego.

Si tratta, perciò, di un concetto di natura empirico - economica, che riflette le preferenze “soggettive” dei consumatori.

Nel caso di specie, occorre altresì considerare che, come bene evidenziato dalle ricorrenti, il comparto delle sigarette elettroniche non ha ancora, nemmeno in sede comunitaria, una precisa qualificazione merceologica, né vi è una normativa di carattere tecnico alla quale l'art. 62-*quater* possa, anche solo implicitamente, rinviare.

Per quanto riguarda, poi, la proposta di direttiva sul tabacco e “prodotti correlati” approvata dal Parlamento Europeo il 26 febbraio 2014 (e dal Consiglio in data 14 marzo 2014), particolarmente enfatizzata dalla difesa erariale, va osservato che, allo stato, si tratta di norme non ancora vigenti, non direttamente applicabili nell'ordinamento interno e, comunque, successive all'adozione del d.l. n. 76/2013.

Inoltre, siffatta normativa, sebbene contenga una analitica definizione della sigaretta elettronica, (*cf.* l'art. 2, n. 16), disciplina i soli prodotti contenenti nicotina e rimette agli Stati membri “la responsabilità di adottare norme sugli aromi”, nonché di motivare e di notificare “qualsiasi divieto di tali prodotti aromatizzati”, in conformità a quanto previsto dalla direttiva 98/34/CE (considerando n. 47).

In assenza di una autonoma definizione legislativa della nozione di “prodotto succedaneo”, rilevante sul piano giuridico — formale, l'individuazione delle “sostanze idonee a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati” rimane del tutto incerta.

Parimenti incerta ed opinabile appare anche l'individuazione dei prodotti che “consentono” il consumo dei succedanei del tabacco, potendo, in tale generica nozione, essere ricompresa tutta una serie di beni di natura promiscua il cui uso non è necessariamente ed esclusivamente strumentale al fumo elettronico e la cui commercializzazione, in altri settori, è del tutto libera.

Si spiega così, ad esempio, la contraddittorietà delle prime indicazioni operative contenute nelle circolari dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli le quali, pur escludendo che prodotti accessori come caricabatterie e custodie siano assoggettati all'imposta, hanno comunque stabilito che, qualora il prezzo di vendita del prodotto “succedaneo” comprenda anche gli accessori, esso concorre integralmente a formare la base imponibile.

Ulteriore conseguenza dell'imprecisa formulazione della norma e della mancanza di criteri atti ad individuare con certezza le componenti della base imponibile, è la previsione di un'aliquota indifferenziata, idonea a gravare con lo stesso peso su tutta la filiera del fumo elettronico e, come detto, anche su prodotti ad uso promiscuo.

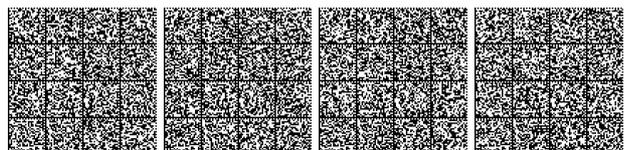
Tutte le incongruenze rilevate sono dovute alla circostanza che la finalità perseguita (quella di recuperare la perdita di gettito sui tabacchi lavorati derivante dal mutamento delle preferenze dei consumatori), è stata direttamente trasposta nella costruzione della fattispecie e sostituita all'oggetto dell'imposizione.

A ciò si aggiunga che il legislatore non ha nemmeno ritenuto di conferire all'autorità amministrativa, mediante la formulazione di criteri direttivi, il potere di integrare il precetto normativo e quindi di chiarire l'ambito di applicazione dell'imposta.

Come già in precedenza evidenziato, alla fonte secondaria è stato rimesso soltanto di disciplinare il procedimento autorizzatorio nonché le fasi di accertamento, versamento e riscossione dell'imposta.

Per altro verso, in assenza di un contenuto prescrittivo sufficientemente determinato, e quindi di una valida base legislativa, l'amministrazione è stata lasciata sostanzialmente libera di includere (o meno) nella base imponibile qualsivoglia bene, che, secondo il suo insindacabile apprezzamento, venga ritenuto idoneo a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati.

Ne consegue la violazione non solo dei già richiamati principi di eguaglianza e ragionevolezza in materia tributaria, ma anche della riserva relativa di legge in materia di prestazioni imposte e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, (*cf.*, sul punto, Corte cost., sentenza n. 350 del 26.10.2007 nonché n. 115/2011).



È quasi inutile aggiungere che l'indeterminatezza del precetto normativo lede anche il diritto di libera iniziativa economica in quanto gli operatori del settore si trovano nell'impossibilità di pianificare correttamente i propri investimenti e di adeguare le strutture aziendali alla nuova imposizione.

5. Quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli, 3, 23, 41 e 97 della Costituzione, dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504, introdotto dall'art. 11, comma 22, D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 99, nella parte in cui:

- ha assoggettato alla preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli la commercializzazione dei prodotti "sucedanei dei prodotti da fumo", definiti come i "prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo";

- ha sottoposto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i medesimi prodotti "ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico".

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. II<sup>^</sup>, non definitivamente pronunciando sul ricorso, e i motivi aggiunti, di cui in premessa, così dispone:*

*1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 23, 41 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504, introdotto dall'art. 11, comma 22, D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 99, nella parte in cui:*

*- ha assoggettato alla preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli la commercializzazione dei prodotti "sucedanei dei prodotti da fumo", definiti come i "prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo";*

*- ha sottoposto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i medesimi prodotti "ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico".*

*2) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;*

*3) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;*

*4) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Tosti, Presidente;

Salvatore Mezzacapo, Consigliere;

Silvia Martino, Consigliere, Estensore.

*Il Presidente: TOSTI*

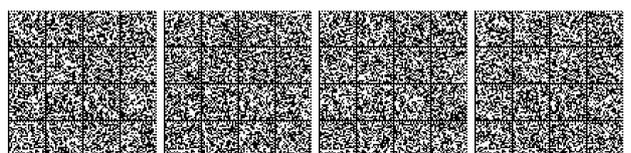
*L'estensore: MARTINO*

14C00238

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-042) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

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

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

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



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

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

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

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**  
(Oltre le spese di spedizione)

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

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\**

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\**

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

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

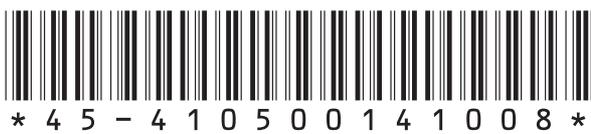
Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





€ 7,00

