

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 18

**GAZZETTA UFFICIALE**  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**



*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 6 maggio 2015

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

**CORTE COSTITUZIONALE**

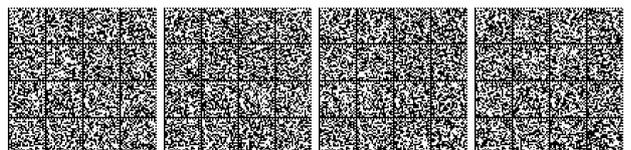




# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **70.** Sentenza 10 marzo - 30 aprile 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Pensioni - Perequazione automatica dei trattamenti pensionistici - Limitazione, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente a quelli di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100%.**
- 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 - art. 24, comma 25.
- Pag. 1
- N. **71.** Sentenza 11 marzo - 30 aprile 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Espropriazione per pubblica utilità - Disciplina dell'utilizzazione senza titolo, da parte della P.A., di bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di valido provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità.**
- D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo A), art. 42-bis, introdotto dall'art. 34, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Pag. 13
- N. **72.** Ordinanza 15 - 30 aprile 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Ferrovie in regime di gestione commissariale governativa - Attribuzione alla Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di tutte le funzioni ed i compiti della gestione commissariale - Conseguente cessazione dall'incarico dei Commissari governativi.**
- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 21, comma 5.
- Pag. 36
- N. **73.** Ordinanza 15 - 30 aprile 2015  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Disposizioni varie in materia di edilizia e urbanistica (fascicolo del fabbricato; "scheda informativa"; atto di verifica delle condizioni statiche; progetto di messa in sicurezza di alcune tipologie di immobili).**
- Legge della Regione Puglia 20 maggio 2014, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni - Istituzione del fascicolo del fabbricato), artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7.
- Pag. 40



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 43. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 marzo 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Energia - Norme della Regione Piemonte - Misura del canone per l'uso energetico e di riqualificazione dell'energia - Determinazione - Ricorso del Governo - Denunciata attribuzione alla competenza regionale di una attività di approvazione e modulazione del canone per l'uso di acqua pubblica relativo all'uso energetico e di riqualificazione dell'energia in contrasto con la normativa statale di settore - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.**

- Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22, art. 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 37. ....

Pag. 43

N. 44. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 marzo 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

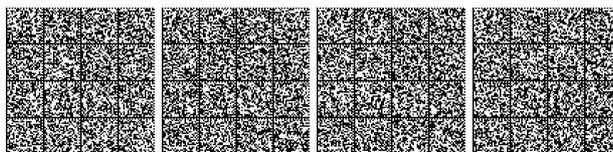
**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili - Previsioni relative alla legislazione regionale concernente gli strumenti di programmazione finanziaria nonché al bilancio finanziario gestionale - Ricorso del Governo - Denunciata riproduzione, in forma poco chiara, di norme contenute nel decreto legislativo n. 118 del 2011 - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici" - Contrasto con l'esigenza di un linguaggio contabile comune a tutti gli enti territoriali, posta dalla legge per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio e riconnessa all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico - Contrasto con l'esigenza di chiarezza che caratterizza la materia in esame - Esorbitanza dal perimetro della potestà legislativa regionale.**

- Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, artt. 13 e 19.
- Costituzione, artt. 81, 97 e 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (artt. 38 e 39); legge 24 dicembre 2012, n. 243.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili - Previsione che, nel corso dell'esercizio finanziario, le disponibilità dei fondi speciali possono essere utilizzate anche per fornire la copertura a provvedimenti legislativi non ricompresi nell'elenco di quelli finanziabili con i suddetti fondi, a condizione che il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco ai quali viene sottratta la relativa copertura - Ricorso del Governo - Denunciata deroga al decreto legislativo n. 118 del 2011 e conseguente violazione della normativa nazionale di riferimento - Esorbitanza dai limiti della potestà legislativa regionale - Violazione della competenza statale esclusiva [in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici"].**

- Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, art. 15, comma 3.
- Costituzione, artt. 81, 97 e 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, art. 49; legge 24 dicembre 2012, n. 243.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili - Previsione che, entro il 31 ottobre di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate - Previsione, altresì, che l'esercizio provvisorio è autorizzato dal Consiglio regionale con legge proposta dalla Giunta regionale, per un periodo non superiore a quello stabilito dallo Statuto regionale - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e conseguente violazione della normativa nazionale di riferimento - Contrasto, in particolare, con il "Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio", nonché con la durata massima quadrimestrale dell'esercizio provvisorio del bilancio.**



- Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, art. 18 (in particolare, commi 1 e 6).
- Costituzione, artt. 81, 97 e 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, art. 43, comma 2, nonché Allegato 4/1, paragrafo 9.2; legge 24 dicembre 2012, n. 243.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili - Previsione che, nei casi di assegnazioni comunitarie e statali con vincolo di destinazione, la Regione può stanziare somme eccedenti quelle assegnate, e che, nei due esercizi immediatamente successivi, le assegnazioni statali per scopi già soddisfatti con i finanziamenti aggiuntivi regionali sono sottratti alla loro destinazione - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e conseguente violazione della normativa nazionale di riferimento - Contrasto, in particolare, con il “Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria” - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici”.**

- Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, art. 23.
- Costituzione, artt. 81, 97 e 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, art. 42, nonché Allegato 4/2, paragrafo 9.2; legge 24 dicembre 2012, n. 243.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili - Previsione che, con successivo regolamento di attuazione della Giunta regionale, sono disciplinate le modalità per la gestione delle aperture di credito - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dal decreto legislativo n. 118 del 2011, che non contempla tale forma di gestione della spesa e dunque non permette all’ordinamento contabile regionale di prevederla e disciplinarla [- Violazione della competenza statale esclusiva in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici”].**

- Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, art. 31, comma 1, lett. g).
- Costituzione, artt. 81, 97 e 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; legge 24 dicembre 2012, n. 243.....

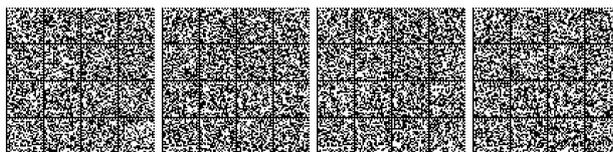
Pag. 46

N. 45. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 marzo 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina della fase transitoria dell’accreditamento delle strutture socio sanitarie - Previsione che le strutture di cui all’art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, come modificata dalla legge regionale n. 3 del 12 gennaio 2012, nonché quelle che fino all’anno 2014 hanno erogato prestazioni socio sanitarie in esecuzione di “Progetti Obiettivo” approvati ai sensi dell’art. 1, commi 34 e 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, possono continuare ad erogare le stesse prestazioni fino al 31 dicembre 2015, in attesa della puntuale ridefinizione della normativa regionale di conclusione della fase di accreditamento delle medesime, fermo restando l’obbligo del possesso dei requisiti strutturali ed organizzativi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente statale in materia di tutela della salute per contrasto con i principi fondamentali posti in materia dalla legislazione statale (art. 8-*quater*, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992) che prevedono che il passaggio all’accreditamento definitivo o istituzionale debba perfezionarsi entro un termine stabilito dalla legge dello Stato.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1, art. 8.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. t). .....

Pag. 51



## N. 68. Ordinanza del Consiglio di Stato del 20 ottobre 2014

**Energia - Attuazione della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che quando sia accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivi, il GSE rigetta la richiesta e dispone l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione - Previsione che il GSE dispone la esclusione dalla concessione degli incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza per un periodo di dieci anni dei soggetti che avevano presentato la richiesta di incentivi - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative - Eccesso di delega - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU e dal diritto comunitario.**

- Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 43.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 76 e 117, primo comma; legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 2, comma 1, lett. c); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7.....

Pag. 52

## N. 69. Ordinanza del Consiglio di Stato del 9 ottobre 2014

**Energia - Attuazione della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che quando sia accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivi, il GSE rigetta la richiesta e dispone l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione - Previsione che il GSE dispone la esclusione dalla concessione degli incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza per un periodo di dieci anni dei soggetti che avevano presentato la richiesta di incentivi - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative - Eccesso di delega - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU e dal diritto comunitario.**

- Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 43.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 76 e 117, primo comma; legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 2, comma 1, lett. c); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7.....

Pag. 60

## N. 70. Ordinanza del Tribunale di Cagliari del 10 dicembre 2014

**Processo penale - Incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo - Accertata irreversibilità - Sospensione del corso della prescrizione - Parità di trattamento di situazioni difformi - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Inosservanza degli obblighi internazionali.**

- Codice penale, art. 159.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, 111, primo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

**Reati e pene - Estinzione del reato - Assoluta e irreversibile incapacità di intendere e di volere sopravvenuta al fatto derivante da una lesione cerebrale ingravescente - Mancata previsione quale causa di estinzione del reato - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto in caso di morte del reo prima della condanna - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale.**

- Codice penale, art. 150.
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo comma.....

Pag. 67



N. 71. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 15 gennaio 2015.

**Processo penale - Decisione sulle questioni civili - Condanna per la responsabilità civile - Possibilità per il giudice di decidere sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno, proposta a norma degli artt. 74 e ss. cod. proc. pen., anche quando pronuncia l'assoluzione dell'imputato in quanto non imputabile per essere, nel momento in cui ha commesso il fatto, per infermità, in tale stato di mente da escludere la capacità di intendere e di volere - Disparità di trattamento rispetto al danneggiato la cui domanda risarcitoria sia stata esaminata all'esito della condanna dell'imputato sano di mente - Lesione del diritto di difesa del danneggiato costituitosi parte civile - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

– Codice di procedura penale, art. 538.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 111. . . . . Pag. 73

N. 72. Ordinanza della Corte di cassazione del 15 gennaio 2015

**Sanità pubblica - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - Composizione - Previsione che della stessa facciano parte due componenti designati dal Ministero della salute, un dirigente amministrativo del Ministero ed un dirigente di seconda fascia medico (o, a seconda dei casi, veterinario o farmacista) - Violazione dei principi di indipendenza, terzietà ed imparzialità dei giudici - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

– Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, art. 17.

– Costituzione, artt. 108, comma secondo, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 § 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . . Pag. 76





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 70

*Sentenza 10 marzo - 30 aprile 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Pensioni - Perequazione automatica dei trattamenti pensionistici - Limitazione, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente a quelli di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100%.**

- 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 - art. 24, comma 25.
- 

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, 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, promossi dal Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, con ordinanza del 6 novembre 2013, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, con due ordinanze del 13 maggio 2014, e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza del 25 luglio 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 35, 158, 159 e 192 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, nn. 14, 41 e 46, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione di C.G. e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento di T.G. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Riccardo Troiano per C.G., Luigi Caliuolo e Filippo Mangiapane per l'INPS e l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, con ordinanza del 6 novembre 2013, (r.o. n. 35 del 2014), la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, con due ordinanze del 13 maggio 2014 (r.o. n. 158 e r.o. n. 159 del 2014), e la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza del 25 luglio 2014, (r.o. n. 192 del 2014) hanno sollevato questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24, del decreto-legge del 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, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento», in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, primo comma, 38, secondo comma, 53 e 117, primo comma, della Costituzione.

Il Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, premette di essere stato adito per la condanna dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a corrispondere al ricorrente i ratei di pensione maturati e non percepiti nel biennio 2012-2013, maggiorati di interessi e rivalutazione monetaria fino all'effettivo soddisfo, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'azzeramento della perequazione automatica delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS introdotto dalla norma censurata.

Il giudice rimettente rileva che la discrezionalità di cui gode il legislatore nella scelta del meccanismo perequativo diretto all'adeguamento delle pensioni, fondata sul disposto degli artt. 36 e 38 Cost., ha trovato il proprio meccanismo attuativo nel sistema di perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, introdotto dall'art. 19 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale). Aggiunge che il blocco introdotto dalla normativa censurata reitera, rendendola più gravosa, la misura di interruzione del sistema perequativo già a suo tempo sancita dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), che era limitata ai soli trattamenti pensionistici eccedenti otto volte il trattamento minimo INPS, nonostante il monito rivolto al legislatore dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 316 del 2010, teso a rimuovere il rischio della frequente reiterazione di misure volte a paralizzare il meccanismo perequativo.

Con la misura censurata, secondo il rimettente, si sarebbe violato l'invito della Corte, mediante azzeramento della perequazione per i trattamenti pensionistici di più basso importo, per due anni consecutivi e senza alcuna successiva possibilità di recupero.

Il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza costituzionale (in particolare la sentenza n. 223 del 2012) secondo cui la gravità della situazione economica, che lo Stato deve affrontare, può giustificare anche il ricorso a strumenti eccezionali, con la finalità di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari con la garanzia dei servizi e dei diritti dei cittadini, nel rispetto del principio fondamentale di eguaglianza.

Deduce, quindi, la violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost., poiché l'assenza di rivalutazione impedirebbe la conservazione nel tempo del valore della pensione, menomandone l'adeguatezza e dell'art. 36, primo comma, Cost., in quanto il blocco della perequazione lederebbe il principio di proporzionalità tra la pensione, che costituisce il prolungamento della retribuzione in costanza di lavoro, e il trattamento retributivo percepito durante l'attività lavorativa.

Sostiene, altresì, la lesione del combinato disposto degli artt. 36, 38 e 3 Cost., poiché la mancata rivalutazione, violando il principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione e quello di adeguatezza della prestazione previdenziale, altererebbe il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati. Deduce, inoltre, la violazione del principio di universalità dell'imposizione di cui all'art. 53 Cost. e di quello di non discriminazione ai fini dell'imposizione e di parità di prelievo a parità di presupposto di imposta di cui al combinato disposto degli artt. 3, 23 e 53 Cost., poiché, indipendentemente dal nomen iuris utilizzato, la misura adottata si configurerebbe quale prestazione patrimoniale di natura sostanzialmente tributaria, in quanto doverosa, non connessa all'esistenza di un rapporto sinallagmatico tra le parti e collegata esclusivamente alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante.

2.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia - Romagna, che ha sollevato con due distinte ordinanze la questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, riferisce che il ricorrente nel giudizio principale lamentava la mancata rivalutazione automatica del proprio trattamento pensionistico in applicazione della norma oggetto di censura, per effetto della esclusione del meccanismo di perequazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS.



Evidenzia, alla luce della giurisprudenza costituzionale, l'illegittimità delle frequenti reiterazioni di misure intese a paralizzare il meccanismo perequativo, sottolineando, altresì, il carattere peggiorativo della norma censurata rispetto all'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, così determinando il blocco dell'adeguamento dei trattamenti superiori a tre volte, anziché a otto volte, rispetto al trattamento minimo INPS, avuto anche riguardo alla vicinanza temporale rispetto all'ultimo azzeramento attuato, nonché alla mancata previsione di un meccanismo di recupero.

In particolare, secondo il giudice *a quo*, il vizio della norma censurata emerge ove si consideri che la natura di retribuzione differita delle pensioni ordinarie è stata ormai definitivamente riconosciuta dalla Corte costituzionale (viene richiamata la sentenza n. 116 del 2013). Il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta, con più evidenza, discriminatorio, poiché grava su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro, con conseguente lesione degli artt. 3 e 53 Cost.

Ad avviso della Corte rimettente, il mancato adeguamento delle retribuzioni equivale a una loro decurtazione in termini reali con effetti permanenti, ancorché il blocco sia formalmente temporaneo, non essendo previsto alcun meccanismo di recupero, con conseguente violazione degli artt. 3, 53, 36 e 38 Cost. Tale blocco incide sui pensionati, fascia per antonomasia debole per età ed impossibilità di adeguamento del reddito, come evidenziato dalla Corte costituzionale, secondo la quale i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e minoris generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., che non consente trattamenti in *peius* di determinate categorie di redditi da lavoro (viene richiamata ancora la sentenza n. 116 del 2013).

La Corte dei conti aggiunge che l'introduzione di un'imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, viola il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante e che, quindi, il blocco della perequazione si traduce in una lesione del combinato disposto di cui agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto la norma censurata limita i destinatari della stessa soltanto ad una "platea di soggetti passivi", cioè ai percettori del trattamento pensionistico, in violazione del principio della universalità della imposizione.

Essa sottolinea, inoltre, come l'intervento legislativo evidenzia il carattere sempre più strutturale del meccanismo di azzeramento della rivalutazione e non quello di misura eccezionale, non reiterabile, senza osservare il monito espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 316 del 2010, con riguardo ai gravi rischi di irragionevolezza e violazione della proporzionalità derivanti dalla frequente reiterazione delle misure volte a paralizzare il meccanismo di perequazione automatica, in quanto le pensioni, anche di maggior consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere di acquisto della moneta.

Deduce, poi, come la norma censurata si presenti lesiva anche del principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, garantito dall'art. 3 Cost., giacché i pensionati adeguano i programmi di vita alle previsioni circa le proprie disponibilità economiche, con conseguente pregiudizio per le aspettative di vita di questi ultimi.

Sostiene, quindi, la palese irragionevolezza del provvedimento censurato e l'irrazionalità dello stesso per eccedenza del mezzo rispetto al fine, dovendo provvedersi ad esigenze quali la «contingente situazione finanziaria» richiamata dal legislatore mediante la fiscalità ordinaria, secondo il disposto di cui all'art. 53 Cost.

Invoca, infine, sulla base dell'art. 117, primo comma, Cost., quale parametro interposto, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma 4 novembre 1950 (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, richiamando poi il principio della certezza del diritto, quale patrimonio comune degli Stati contraenti, nonché il diritto dell'individuo alla libertà e alla sicurezza di cui all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, il diritto di non discriminazione che include anche quella fondata sul patrimonio (art. 21), il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente (art. 25), il diritto alla protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale (art. 33) ed il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali di cui all'art. 34 della medesima Carta.

3.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, premette che la ricorrente nel giudizio principale era titolare di pensione diretta e di pensione indiretta del Fondo dipendenti INPS e che l'importo complessivo dei due trattamenti era stato mantenuto fermo anche negli anni 2012 e 2013, in applicazione della norma impugnata, aggiungendo che la parte aveva agito per la condanna dell'INPS al pagamento delle quote di trattamento non corrisposte, previo promovimento della questione di legittimità costituzionale della norma censurata.

Nel merito, osserva la Corte rimettente che, pur avendo la Corte costituzionale ammesso, in linea di principio, la compatibilità costituzionale di disposizioni legislative che incidano su situazioni soggettive attinenti ai rapporti di durata, facendosi carico di esigenze di contenimento della spesa pubblica, la stessa ha, al contempo, invitato il legislatore a salvaguardare il principio di ragionevolezza nelle manovre economiche adottate, a tutela degli interessi dei cittadini (viene richiamata la sentenza n. 316 del 2010).



Nel caso del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, secondo il giudice *a quo* difetterebbero i presupposti segnalati dalla giurisprudenza costituzionale, atteso che, in primo luogo, l'intervento non avrebbe il carattere realmente temporaneo voluto dal giudice delle leggi, perché esteso per un arco temporale di due anni. Inoltre, esso non riguarderebbe soltanto le pensioni più alte, incidendo, invece, sui trattamenti pensionistici di più basso importo, superiori ad euro 1.405,05 lordi per il 2012 ed a euro 1.441,56 lordi per il 2013. Per tali trattamenti, secondo la Corte rimettente, la pressante esigenza di rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario, che garantisce il soddisfacimento degli stessi bisogni alimentari, sarebbe irrimediabilmente frustrata.

In particolare, lo sganciamento dai meccanismi di adeguamento automatico dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo INPS, per un tempo considerevole, minerebbe il sistema di adeguamento costituzionalmente rilevante, con violazione dei principi di cui agli artt. 36 e 38 Cost.

Come ricordato dal giudice rimettente, la Corte costituzionale ha affermato (viene citata la sentenza n. 497 del 1988) che la protezione così garantita ai lavoratori postula requisiti di effettività, tanto più che essa si collega alla tutela dei diritti fondamentali della persona sanciti dall'art. 2 Cost., mentre il perdurante necessario rispetto dei principi di sufficienza ed adeguatezza delle pensioni impone al legislatore, pur nell'esercizio del suo potere discrezionale di bilanciamento tra le varie esigenze di politica economica e le disponibilità finanziarie, di individuare un meccanismo in grado di assicurare un reale ed effettivo adeguamento dei trattamenti di quiescenza alle variazioni del costo della vita (il richiamo è alla sentenza n. 30 del 2004).

Il Collegio rimettente osserva, quindi, che la Corte costituzionale, pur avendo riconosciuto, con la sentenza n. 316 del 2010, la legittimità di temporanee sospensioni della perequazione, anche se limitate alle pensioni di importo più elevato, ha, al contempo, precisato che la ragionevolezza complessiva del sistema dovrà essere apprezzata nel quadro del temperamento di interessi di rango costituzionale, alla luce dell'art. 3 Cost. Con ciò si intende evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare sempre e comunque valido motivo per determinare la compromissione «di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi» (viene citata la sentenza n. 92 del 2013).

Deduce, poi, il contrasto con gli artt. 3, 23, 53 Cost., sollevando d'ufficio la relativa questione, per essere stato imposto con la norma censurata un sacrificio cospicuo ad una sola categoria di cittadini, incorrendo nella violazione del principio di eguaglianza, a causa della disparità di trattamento che può essere ravvisata nella differente previsione di prestazioni patrimoniali a carico di soggetti titolari di redditi analoghi.

4.- Si è costituito in giudizio (r.o. n. 35 del 2014) C.G., ricorrente nel giudizio principale pendente dinanzi al Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, instando per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione legislativa censurata. Sostiene, in particolare, il pregiudizio per l'adeguatezza delle prestazioni previdenziali, la quale imporrebbe la costante perequazione della pensione al mutamento dei valori monetari. Aggiunge il difetto di qualsivoglia modalità di recupero della somma oggetto di blocco della perequazione per il biennio 2012-2013 e la conseguente violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto il criterio adottato sarebbe irragionevole, lesivo del principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione, nonché del principio di adeguatezza di cui all'art. 38 Cost.

5.- Si è, altresì, costituito in tutti i giudizi, (r.o. n.n. 35, 158, 159 e 192 del 2014), l'INPS, chiedendo che siano dichiarate manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, alla luce della giurisprudenza costituzionale secondo cui spetta alla discrezionalità del legislatore, in conformità a un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico alla stregua delle risorse disponibili, fatta salva la garanzia di salvaguardia delle esigenze minime di protezione della persona.

L'Istituto osserva, al riguardo, che la norma censurata si limita a sospendere l'operatività del meccanismo rivalutativo esistente per un breve orizzonte temporale e a salvaguardare le posizioni più deboli sotto il profilo economico, evidenziando, altresì, come la Corte, con la sentenza n. 316 del 2010, abbia già deciso, respingendola, analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007 ed aggiungendo che la mancata perequazione per un tempo limitato della pensione non incide sulla sua adeguatezza, in particolare per le pensioni di importo più elevato.

6.- Ha proposto intervento ad adiuvandum T.G., premettendo di essere iscritto al Fondo pensioni del personale delle Ferrovie dello Stato spa, di non aver goduto, in forza dell'applicazione della norma di cui al comma 25 dell'art. 24, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, degli aumenti di perequazione automatica per la parte di pensione superiore a tre volte il trattamento minimo e di aver depositato analogo ricorso per le proprie pretese pensionistiche dinanzi alla sezione giurisdizionale del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, allo scopo di sentir dichiarato il proprio diritto alla perequazione automatica.



Assume, in particolare, a sostegno dell'ammissibilità del proprio intervento, il difetto di tutela per chi non abbia partecipato al giudizio principale, ma versi nelle medesime condizioni delle parti e, nel merito, la violazione degli artt. 38, secondo comma, 36, primo comma, e 3 Cost., nonché, infine, dell'art. 53 e del combinato disposto degli artt. 2, 23 e 53 Cost.

7.- E' intervenuto nei giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per l'inammissibilità o, comunque, per la manifesta infondatezza della questione sollevata.

La difesa dello Stato eccepisce preliminarmente il difetto della previa domanda amministrativa, presupposto dell'azione, la cui mancanza renderebbe la domanda improponibile e adduce l'esistenza di una temporanea carenza di giurisdizione, rilevabile in qualsiasi stato e grado del giudizio.

L'Avvocatura generale rileva, in ogni caso, la manifesta infondatezza della questione riguardo a tutti i parametri segnalati e richiama la giurisprudenza costituzionale, nonché il principio dalla stessa espresso, secondo cui la mancata perequazione della pensione per un periodo contenuto non incide sull'adeguatezza del trattamento pensionistico.

8.- All'udienza pubblica, le parti costituite hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, con ordinanza del 6 novembre 2013 (r.o. n. 35 del 2014), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, con due ordinanze del 13 maggio 2014 (r.o. n. 158 e n. 159 del 2014) e la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza del 25 luglio 2014 (r.o. n. 192 del 2014), dubitano della legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24, decreto-legge del 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, nella parte in cui, per gli anni 2012 e 2013, limita la rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici nella misura del 100 per cento, esclusivamente alle pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 23, 36, primo comma, 38, secondo comma, 53 e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Tutti i giudici rimettenti ritengono che il comma 25 dell'art. 24 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto la mancata rivalutazione, violando i principi di proporzionalità e adeguatezza della prestazione previdenziale, si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati.

La norma censurata recherebbe anche un *vulnus* agli artt. 2, 23 e 53 Cost., poiché la misura adottata si configurerebbe quale prestazione patrimoniale di natura sostanzialmente tributaria, in violazione del principio dell'universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti.

La sola Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia - Romagna censura, infine, la predetta disposizione, anche con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla CEDU, richiamando, poi, gli artt. 6, 21, 25, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2.- I giudizi hanno ad oggetto la stessa norma, censurata in relazione a parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni in larga misura coincidenti.

Deve, pertanto, esser disposta la riunione dei giudizi al fine di un'unica pronuncia (*ex plurimis*, sentenza n. 16 del 2015, ordinanza n. 164 del 2014).

Nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, ha spiegato intervento ad adiuvandum T.G., che non è parte nel procedimento principale, assumendo di aver proposto analogo ricorso dinanzi alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, allo scopo di sentir riconosciuto il proprio diritto alla perequazione automatica del trattamento pensionistico, per gli anni 2012 e 2013, negato dall'INPS.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (per tutte, sentenza n. 216 del 2014), possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura.



La circostanza che l'istante sia parte in un giudizio diverso da quello oggetto dell'ordinanza di rimessione, nel quale sia stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale, non è sufficiente a rendere ammissibile l'intervento (*ex plurimis*, ordinanza n. 150 del 2012).

Conseguentemente, poiché T.G. non è stato parte del giudizio principale nel corso del quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale oggetto dell'ordinanza iscritta al n. 35 del reg. ord. 2014, né risulta essere titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, l'intervento dallo stesso proposto va dichiarato inammissibile.

3.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, nelle due ordinanze di rimessione, dubita della legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011, in riferimento, fra l'altro all'art. 117, primo comma, Cost. e invoca genericamente, quale parametro interposto, la CEDU, per poi richiamare, più specificamente, una serie di disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In particolare, sono evocati, oltre al principio della certezza del diritto quale «patrimonio comune agli Stati contraenti», anche « gli altri diritti garantiti dalla Carta: il diritto dell'individuo alla libertà e alla sicurezza (art. 6), il diritto di non discriminazione, che include anche quella fondata sul "patrimonio", (art. 21), il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa ed indipendente (art. 25), il diritto alla protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale (art. 33), il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali (art. 34)».

La questione, come prospettata, è inammissibile.

Va preliminarmente rilevato che questa Corte ritiene configurarsi un'ipotesi di inammissibilità della questione, qualora il giudice non fornisca una motivazione adeguata sulla non manifesta infondatezza della stessa, limitandosi a evocarne i parametri costituzionali, senza argomentare in modo sufficiente in ordine alla loro violazione (*ex plurimis*, ordinanza n. 36 del 2015).

In tale ipotesi, il difetto nell'esplicitazione delle ragioni di conflitto tra la norma censurata e i parametri costituzionali evocati inibisce lo scrutinio nel merito delle questioni medesime (fra le altre, ordinanza n. 158 del 2011), con conseguente inammissibilità delle stesse.

Nel caso di specie, la Corte rimettente si limita a richiamare l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione della CEDU «come interpretata dalla Corte di Strasburgo»

senza addurre alcun elemento a sostegno di tale asserito *vulnus*, in particolare con riferimento alle modalità di incidenza della norma oggetto di impugnazione sul parametro costituzionale evocato.

Inoltre il richiamo alla CEDU si rivela, nella sostanza, erroneo, atteso che esso risulta affiancato dal riferimento a disposizioni normative riconducibili alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Quest'ultima fonte, come risulta dall'art. 6, comma 1 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con la legge 2 agosto 2008, n. 130, ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Pertanto, l'esame dell'ordinanza di rimessione non consente di evincere in qual modo le norme della CEDU siano compromesse, per effetto dell'applicazione della disposizione oggetto di censura.

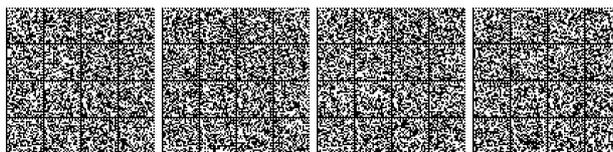
Una tale carenza argomentativa costituisce motivo di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto preclusiva della valutazione della fondatezza.

Il giudice *a quo* non fornisce sufficienti elementi che consentano di vagliare le modalità di incidenza della norma censurata sul parametro genericamente invocato ed omette di allegare argomenti a sostegno degli effetti pregiudizievoli di tale incidenza, richiamando erroneamente disposizioni normative afferenti al diritto primario dell'Unione europea.

4.- La questione di costituzionalità per violazione degli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost., in relazione alla presunta natura tributaria della misura in esame, non è fondata.

Tutte le ordinanze di rimessione affermano che, nel caso di specie, indipendentemente dal nomen iuris utilizzato, la misura di azzeramento della rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013, relativa ai trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS, configurerebbe una prestazione patrimoniale di natura tributaria, lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti. Nell'imporre alle parti di concorrere alla spesa pubblica non in ragione della propria capacità contributiva, essa violerebbe il principio di eguaglianza.

I rimettenti richiamano, in particolare, le decisioni n. 116 del 2013 e n. 223 del 2012 nella parte in cui si afferma che la Costituzione non impone una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria, ma esige un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza (in tal senso, fra le più recenti, sentenza n. 10 del 2015). Ciò si collega al compito di rimozione



degli ostacoli economico-sociali che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione (ordinanza n. 341 del 2000, ripresa sul punto dalla sentenza n. 223 del 2012).

L'azzeramento della perequazione automatica oggetto di censura, tuttavia, sfugge ai canoni della prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che esso non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario.

La giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 219 e n. 154 del 2014) ha costantemente precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese.

Un tributo consiste in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102 del 2008). Tale indice deve esprimere l'idoneità di ciascun soggetto all'obbligazione tributaria (fra le prime, sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965 e n. 45 del 1964).

Il comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, che dispone per un biennio il blocco del meccanismo di rivalutazione dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS, non riveste, quindi, natura tributaria, in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del titolare di un trattamento pensionistico.

In base ai criteri elaborati da questa Corte in ordine alle prestazioni patrimoniali, in assenza di una decurtazione patrimoniale o di un prelievo della stessa natura a carico del soggetto passivo, viene meno in radice il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione. Inoltre, viene a mancare il requisito che consente l'acquisizione delle risorse al bilancio dello Stato, poiché la disposizione non fornisce, neppure in via indiretta, una copertura a pubbliche spese, ma determina esclusivamente un risparmio di spesa.

Il difetto dei requisiti propri dei tributi e, in generale, delle prestazioni patrimoniali imposte, determina, quindi, la non fondatezza delle censure sollevate in riferimento al mancato rispetto dei principi di progressività e di capacità contributiva.

5.- La questione prospettata con riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. è fondata.

La perequazione automatica, quale strumento di adeguamento delle pensioni al mutato potere di acquisto della moneta, fu disciplinata dalla legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale), all'art. 10, con la finalità di fronteggiare la svalutazione che le prestazioni previdenziali subiscono per il loro carattere continuativo.

Per perseguire un tale obiettivo, in fasi sempre mutevoli dell'economia, la disciplina in questione ha subito numerose modificazioni.

Con l'art. 19 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), nel prevedere in via generalizzata l'adeguamento dell'importo delle pensioni nel regime dell'assicurazione obbligatoria, si scelse di agganciare in misura percentuale gli aumenti delle pensioni all'indice del costo della vita calcolato dall'ISTAT, ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria.

Con l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, recante «Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», oltre alla cadenza annuale e non più semestrale degli aumenti a titolo di perequazione automatica, si stabilì che gli stessi fossero calcolati sul valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati. Tale modifica mirava a compensare l'eliminazione dell'aggancio alle dinamiche salariali, al fine di garantire un collegamento con l'evoluzione del livello medio del tenore di vita nazionale. L'art. 11, comma 2, prevede, inoltre, che ulteriori aumenti potessero essere stabiliti con legge finanziaria, in relazione all'andamento dell'economia.

Il meccanismo di rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici governato dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) si prefigge di tutelare i trattamenti pensionistici dalla erosione del potere di acquisto della moneta, che tende a colpire le prestazioni previdenziali anche in assenza di inflazione. Con effetto dal 1° gennaio 1999, il meccanismo di rivalutazione delle pensioni si applica per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti corrisposti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria. L'aumento della rivalutazione automatica opera, ai sensi del comma 1 dell'art. 34 citato, in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo.



Tuttavia, l'art 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), con riferimento al meccanismo appena illustrato di aumento della perequazione automatica, prevede che esso spetti per intero soltanto per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Spetta nella misura del 90 per cento per le fasce di importo da tre a cinque volte il trattamento minimo INPS ed è ridotto al 75 per cento per i trattamenti eccedenti il quintuplo del predetto importo minimo. Questa impostazione fu seguita dal legislatore in successivi interventi, a conferma di un orientamento che predilige la tutela delle fasce più deboli. Ad esempio, l'art. 5, comma 6, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 127, prevede, per il triennio 2008-2010, una perequazione al 100 per cento per le fasce di importo tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS.

In conclusione, la disciplina generale che si ricava dal complesso quadro storico-evolutivo della materia, prevede che soltanto le fasce più basse siano integralmente tutelate dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere di acquisto delle pensioni.

6.- Quanto alle sospensioni del meccanismo perequativo, affidate a scelte discrezionali del legislatore, esse hanno seguito nel corso degli anni orientamenti diversi, nel tentativo di bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa.

L'art. 2 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali) prevede che, in attesa della legge di riforma del sistema pensionistico e, comunque, fino al 31 dicembre 1993, fosse sospesa l'applicazione di ogni disposizione di legge, di regolamento o di accordi collettivi, che introducesse aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali, pubbliche e private, ivi compresi i trattamenti integrativi a carico degli enti del settore pubblico allargato, nonché aumenti a titolo di rivalutazione delle rendite a carico dell'INAIL. In sede di conversione di tale decreto, tuttavia, con l'art. 2, comma 1-*bis*, della legge 14 novembre 1992, n. 438 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, recante misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), si provvide a mitigare gli effetti della disposizione, che dunque operò non come provvedimento di blocco della perequazione, bensì quale misura di contenimento della rivalutazione, alla stregua di percentuali predefinite dal legislatore in riferimento al tasso di inflazione programmata.

In seguito, l'art. 11, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), provvede a restituire, mediante un aumento una tantum disposto per il 1994, la differenza tra inflazione programmata ed inflazione reale, perduta per effetto della disposizione di cui all'art. 2 della legge n. 438 del 1992. Conseguentemente, il blocco, originariamente previsto in via generale e senza distinzioni reddituali dal legislatore del 1992, fu convertito in una forma meno gravosa di raffreddamento parziale della dinamica perequativa.

Dopo l'entrata in vigore del sistema contributivo, il legislatore (art. 59, comma 13 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica») ha imposto un azzeramento della perequazione automatica, per l'anno 1998. Tale norma, ritenuta legittima da questa Corte con ordinanza n. 256 del 2001, ha limitato il proprio campo di applicazione ai soli trattamenti di importo medio - alto, superiori a cinque volte il trattamento minimo.

Il blocco, introdotto dall'art. 24, comma 25, come convertito, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, ora oggetto di censura, trova un precedente nell'art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale) che, tuttavia, aveva limitato l'azzeramento temporaneo della rivalutazione ai trattamenti particolarmente elevati, superiori a otto volte il trattamento minimo INPS.

Si trattava - come si evince dalla relazione tecnica al disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 13 ottobre 2007 - di una misura finalizzata a concorrere solidaristicamente al finanziamento di interventi sulle pensioni di anzianità, a seguito, dell'innalzamento della soglia di accesso al trattamento pensionistico (il cosiddetto "scalone") introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2008, dalla legge 23 agosto 2004, n. 243 (Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria).

L'azzeramento della perequazione, disposto per effetto dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, prima citata, è stato sottoposto al vaglio di questa Corte, che ha deciso la questione con sentenza n. 316 del 2010. In tale pronuncia questa Corte ha posto in evidenza la discrezionalità di cui gode il legislatore, sia pure nell'osservare il principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni, e ha reputato non illegittimo l'azzeramento, per il solo anno 2008, dei trattamenti pensionistici di importo elevato (superiore ad otto volte il trattamento minimo INPS).



Al contempo, essa ha indirizzato un monito al legislatore, poiché la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità. Si afferma, infatti, che «[...] le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta».

7.- L'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, oggetto di censura nel presente giudizio, si colloca nell'ambito delle "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" (manovra denominata "salva Italia") e stabilisce che «In considerazione della contingente situazione finanziaria», la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, in base al già citato meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del cento per cento.

Per effetto del dettato legislativo si realizza un'indicizzazione al 100 per cento sulla quota di pensione fino a tre volte il trattamento minimo INPS, mentre le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo non ricevono alcuna rivalutazione. Il blocco integrale della perequazione opera, quindi, per le pensioni di importo superiore a euro 1.217,00 netti.

Tale meccanismo si discosta da quello originariamente previsto dall'art. 24, comma 4, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1986) e confermato dall'art. 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che non discriminava tra trattamenti pensionistici complessivamente intesi, bensì tra fasce di importo.

Secondo la normativa antecedente, infatti, la percentuale di aumento si applicava sull'importo non eccedente il doppio del trattamento minimo del fondo pensioni per i lavoratori dipendenti. Per le fasce di importo comprese fra il doppio ed il triplo del trattamento minimo la percentuale era ridotta al 90 per cento. Per le fasce di importo superiore al triplo del trattamento minimo la percentuale era ridotta al 75 per cento.

Le modalità di funzionamento della disposizione censurata sono ideate per incidere sui trattamenti complessivamente intesi e non sulle fasce di importo. Esse trovano un unico correttivo nella previsione secondo cui, per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato.

La norma censurata è frutto di un emendamento che, all'esito delle osservazioni rivolte al Ministro del lavoro e delle politiche sociali (Camera dei Deputati, Commissione XI, Lavoro pubblico e privato, audizione del 6 dicembre 2011), ha determinato la sostituzione della originaria formula. Quest'ultima prevedeva l'azzeramento della perequazione per tutti i trattamenti pensionistici di importo superiore a due volte il trattamento minimo INPS e, quindi, ad euro 946,00. Il Ministro chiarì nella stessa audizione che la misura da adottare non confluiva nella riforma pensionistica, ma era da intendersi quale «provvedimento da emergenza finanziaria».

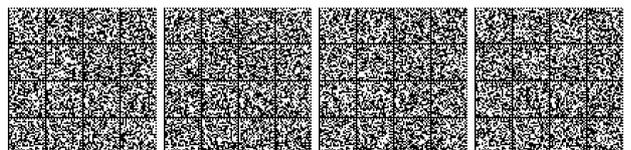
La disposizione censurata ha formato oggetto di un'interrogazione parlamentare (Senato della Repubblica, seduta n. 93, interrogazione presentata l'8 agosto 2013, n. 3 - 00321) rimasta inevasa, in cui si chiedeva al Governo se intendesse promuovere la revisione del provvedimento, alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Dall'exkursus storico compiuto traspare che la norma oggetto di censura si discosta in modo significativo dalla regolamentazione precedente. Non solo la sospensione ha una durata biennale; essa incide anche sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato.

Il provvedimento legislativo censurato si differenzia, altresì, dalla legislazione ad esso successiva.

L'art. 1, comma 483, lettera e), della legge di stabilità per l'anno 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge di stabilità») ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l'azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014. Rispetto al disegno di legge originario le percentuali sono state, peraltro, parzialmente modificate.

Nel triennio in oggetto la perequazione si applica nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo fino a tre volte il trattamento minimo, del 95 per cento per i trattamenti di importo superiore a tre volte il trattamento minimo e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo del 75 per cento per i trattamenti oltre quattro volte e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo, del 50 per cento per i trattamenti oltre cinque volte e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Soltanto per il 2014 il blocco integrale della perequazione



ha riguardato le fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo. Il legislatore torna dunque a proporre un discrimen fra fasce di importo e si ispira a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza. Anche tale circostanza conferma la singolarità della norma oggetto di censura.

8.- Dall'analisi dell'evoluzione normativa in subiecta materia, si evince che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013).

Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono.

La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici. Nell'applicare al trattamento di quiescenza, configurabile quale retribuzione differita, il criterio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.) e nell'affiancarlo al criterio di adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.), questa Corte ha tracciato un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli (fra le altre, sentenze n. 208 del 2014 e n. 316 del 2010). Il rispetto dei parametri citati si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost.

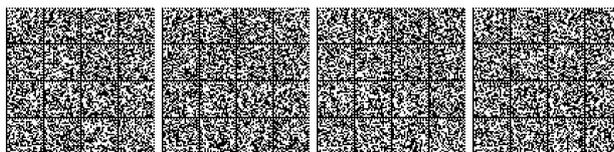
Non a caso, fin dalla sentenza n. 26 del 1980, questa Corte ha proposto una lettura sistematica degli artt. 36 e 38 Cost., con la finalità di offrire «una particolare protezione per il lavoratore». Essa ha affermato che proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, «ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta», senza che ciò comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010; n. 106 del 1996; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980; n. 46 del 1979; n. 176 del 1975; ordinanza n. 383 del 2004). Nondimeno, dal canone dell'art. 36 Cost. «consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (sentenza n. 501 del 1988; fra le altre, negli stessi termini, sentenza n. 30 del 2004).

Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve «dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 316 del 2010). Per scongiurare il verificarsi di «un non sopportabile scostamento» fra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993).

Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. Così è avvenuto anche per la previdenza complementare, che, pur non incidendo in maniera diretta e immediata sulla spesa pubblica, non risulta del tutto indifferente per quest'ultima, poiché contribuisce alla tenuta complessiva del sistema delle assicurazioni sociali (sentenza n. 393 del 2000) e, dunque, all'adeguatezza della prestazione previdenziale ex art. 38, secondo comma, Cost.

Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali.

9.- Nel vagliare la dedotta illegittimità dell'azzeramento del meccanismo perequativo per i trattamenti pensionistici superiori a otto volte il minimo INPS per l'anno 2008 (art. 1, comma 19 della già citata legge n. 247 del 2007), questa Corte ha ricostruito la *ratio* della norma censurata, consistente nell'esigenza di reperire risorse necessarie «a compensare l'eliminazione dell'innalzamento repentino a sessanta anni a decorrere dal 1° gennaio 2008, dell'età minima già prevista per l'accesso alla pensione di anzianità in base all'articolo 1, comma 6, della legge 23 agosto 2004, n. 243», con «lo scopo dichiarato di contribuire al finanziamento solidale degli interventi sulle pensioni di anzianità, contestualmente adottati con l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge» (sentenza n. 316 del 2010).



In quell'occasione questa Corte non ha ritenuto che fossero stati violati i parametri di cui agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. Le pensioni incise per un solo anno dalla norma allora impugnata, di importo piuttosto elevato, presentavano «margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo». L'esigenza di una rivalutazione costante del correlativo valore monetario è apparsa per esse meno pressante.

Questa Corte ha ritenuto, inoltre, non violato il principio di eguaglianza, poiché il blocco della perequazione automatica per l'anno 2008, operato esclusivamente sulle pensioni superiori ad un limite d'importo di sicura rilevanza, realizzava «un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente diverse rispetto a quelle, non incise dalla norma impugnata, dei titolari di pensioni più modeste». La previsione generale della perequazione automatica è definita da questa Corte «a regime», proprio perché «prevede una copertura decrescente, a mano a mano che aumenta il valore della prestazione». La scelta del legislatore in quel caso era sostenuta da una *ratio* redistributiva del sacrificio imposto, a conferma di un principio solidaristico, che affianca l'introduzione di più rigorosi criteri di accesso al trattamento di quiescenza. Non si viola il principio di eguaglianza, proprio perché si muove dalla ricognizione di situazioni disomogenee.

La norma, allora oggetto d'impugnazione, ha anche superato le censure di palese irragionevolezza, poiché si è ritenuto che non vi fosse riduzione quantitativa dei trattamenti in godimento ma solo rallentamento della dinamica perequativa delle pensioni di valore più cospicuo. Le esigenze di bilancio, affiancate al dovere di solidarietà, hanno fornito una giustificazione ragionevole alla soppressione della rivalutazione automatica annuale per i trattamenti di importo otto volte superiore al trattamento minimo INPS, «di sicura rilevanza», secondo questa Corte, e, quindi, meno esposte al rischio di inflazione.

La richiamata pronuncia ha inteso segnalare che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, «esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità», poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni.

Questa Corte si era mossa in tale direzione già in epoca risalente, con il ritenere di dubbia legittimità costituzionale un intervento che incida «in misura notevole e in maniera definitiva» sulla garanzia di adeguatezza della prestazione, senza essere sorretto da una imperativa motivazione di interesse generale (sentenza n. 349 del 1985).

Deve rammentarsi che, per le modalità con cui opera il meccanismo della perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva. Le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato.

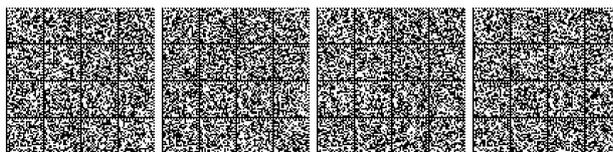
10.- La censura relativa al comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sentenza n. 349 del 1985).

Non è stato dunque ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010.

Si profila con chiarezza, a questo riguardo, il nesso inscindibile che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (fra le più recenti, sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993). Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniquale volta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo «al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte» (sentenza n. 226 del 1993).

La disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell'art. 25 del d.l. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la «contingente situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale «puntualizzazione tecnica» dell'art. 81 Cost.).

L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quie-



scenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

La norma censurata è, pertanto, costituzionalmente illegittima nei termini esposti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile l'intervento di T.G.;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, 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, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento»;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 23 e 53, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna e dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 71

*Sentenza 11 marzo - 30 aprile 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Espropriazione per pubblica utilità - Disciplina dell'utilizzazione senza titolo, da parte della P.A., di bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di valido provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità.**

- D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo *A*), art. 42-*bis*, introdotto dall'art. 34, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.
- 

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 42-*bis* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo *A*), articolo introdotto dall'art. 34, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, promossi dalla Corte di cassazione - sezioni unite civili, con due ordinanze del 13 gennaio 2014 e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con ordinanze del 12 maggio e del 5 giugno 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 89, 90, 163 e 219 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 24, 42 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Porto Cesareo, di S.C. ed altri, di Corrida srl, nonchè gli atti di intervento di D.G.G. nella qualità di erede universale di C.R., di SEP - Società Edilizia Pineto spa e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2015 e nella camera di consiglio dell'11 marzo 2015 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Giuseppe Lavitola per SEP - Società Edilizia Pineto spa, Luca Di Raimondo per S.C. ed altri, Giovanni Pallottino e Francesco Nardocci per Corrida srl e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- La Corte di cassazione, sezioni unite civili, ed il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con quattro distinte ordinanze di analogo tenore, pronunciate in altrettanti giudizi, rispettivamente le prime due del 13 gennaio 2014 (r.o. n. 89 del 2014 e n. 90 del 2014), la terza del 12 maggio 2014 (r.o. n. 163 del 2014) e la quarta del 5 giugno 2014 (r.o. n. 219 del 2014), hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 97, 111, primo e secondo comma, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-*bis* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo *A*), con il quale viene disciplinata la «Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico».

2.- La prima ordinanza della Corte di cassazione (r.o. n. 89 del 2014) espone che, nel giudizio *a quo*, instaurato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, il ricorrente, proprietario di un fondo oggetto di procedura espropriativa, ha chiesto la condanna del Comune di Porto Cesareo alla restituzione dei beni, occupati senza titolo da tale amministrazione, per l'inutile scadenza della dichiarazione di pubblica utilità che li aveva destinati alla realizzazione di strade, parchi e parcheggi.

Con sentenza del 25 giugno 2010 n. 1614, il TAR ha ordinato al Comune di Porto Cesareo l'adozione del provvedimento acquisitivo delle aree (adottato con delibera consiliare 19 ottobre 2011) ai sensi dell'allora vigente art. 43 del T.U. sulle espropriazioni, approvato con il citato d.P.R. n. 327 del 2001.

Dichiarata costituzionalmente illegittima tale norma, con sentenza n. 293 del 2010 di questa Corte, il ricorrente ha nuovamente adito il medesimo TAR per ottenere la restituzione del fondo ed il risarcimento del danno.

Essendo stato introdotto, nelle more, l'art. 42-*bis* nello stesso T.U. sulle espropriazioni, attraverso l'art. 34, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, il Comune di Porto Cesareo, con provvedimento del 19 ottobre 2011, ha disposto l'acquisizione dei terreni al suo patrimonio, liquidando al proprietario l'indennizzo previsto dalla nuova norma.

Avendo il ricorrente, con motivi aggiunti, richiesto anche la rideterminazione dell'indennizzo in base al valore venale attuale dei beni, il Comune di Porto Cesareo ha proposto regolamento di giurisdizione, chiedendo alla Corte di cassazione che la controversia sulla rideterminazione dell'indennizzo fosse attribuita al giudice ordinario, in forza della previsione di cui all'art. 133, primo comma, lettera *f*), del codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo»).

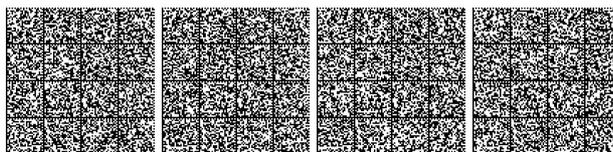
La Corte di cassazione ha così ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 97, 111, primo e secondo comma, 113 e 117, primo comma, Cost.

2.1.- Il giudice rimettente, in punto di rilevanza, osserva che, da un lato, sarebbe pacifica l'applicabilità dell'istituto della cosiddetta "acquisizione sanante", (re)introdotto dall'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni e, dall'altro, sarebbe proprio il sopravvenire di detta normativa ad aver mutato quella previgente, più favorevole, invocata dal ricorrente e ad impedire la restituzione dei terreni di fatto occupati dalla pubblica amministrazione, nonché a sostituire il diritto al risarcimento del danno integrale con quello al conseguimento dell'indennizzo, causa del regolamento di giurisdizione.

In particolare, secondo il giudice rimettente, l'esame del ricorso potrebbe indurre astrattamente al suo accoglimento, con la traslatio iudicii al giudice ordinario, nella vigenza della norma della cui legittimità costituzionale si dubita. Ove invece l'art. 42-*bis*, per i prospettati dubbi di compatibilità con la Costituzione, venisse espunto dall'ordinamento, il ricorrente fruirebbe del trattamento risultante dalla disciplina previgente all'emanazione delle disposizioni impugnate. Un trattamento per lui più favorevole - già richiesto al Tribunale amministrativo davanti al quale il giudizio resterebbe incardinato - e consistente nella restituzione dell'immobile soggetto ad occupazione in radice illegittima, oltre al risarcimento del danno, informato ai principi generali dell'art. 2043 del codice civile.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente ha premesso che l'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni avrebbe riproposto l'istituto previsto dal precedente art. 43, di cui ha ereditato la rubrica.

2.2.1.- Il giudice rimettente dubita, in primo luogo, della compatibilità della norma censurata con gli artt. 3 e 24 Cost.



Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., espressione del principio di uguaglianza, la Corte di cassazione sostiene che verrebbe riservato un trattamento privilegiato alla pubblica amministrazione che abbia commesso un fatto illecito. Mentre per qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento l'illecito sarebbe fonte dell'obbligazione «risarcitoria/restitutoria» di cui agli artt. 2043 e 2058 cod. civ., alla pubblica amministrazione verrebbe 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*.

Secondo il giudice rimettente, la pubblica amministrazione, allorché opera al di fuori della funzione amministrativa, sarebbe invece soggetta a tutte le regole vincolanti per gli altri soggetti (e dunque esposta alle medesime responsabilità), sicché, una volta attuata in tutti i suoi elementi costitutivi una lesione “ingiusta” di un diritto soggettivo, quest'ultima non potrebbe mai mutare natura e divenire “giusta” per effetto dell'autotutela amministrativa, cui non potrebbe neppure consentirsi di eliminare *ex post* le obbligazioni restitutorie e risarcitorie conseguenti.

Questa impostazione avrebbe trovato piena corrispondenza nella giurisprudenza della Corte EDU (di cui vengono citate numerose sentenze), proprio in materia di ingerenza illegittima nella proprietà privata, fondata sempre e comunque sul corollario che alla pubblica amministrazione non è consentito (né direttamente né indirettamente) trarre vantaggio da propri comportamenti illeciti e, più in generale, da una situazione di illegalità da essa stessa determinata.

La norma censurata, invece, per il solo fatto della connotazione pubblicistica del soggetto responsabile, avrebbe soppresso il 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 di proprietà e la stessa facoltà di scelta di avvalersene o meno.

In tal modo, considerando esclusivamente gli scopi dell'amministrazione, avrebbe trasferito tale facoltà di scelta dalla «vittima dell'ingerenza» (tale qualificata dalla Corte europea), all'autore della condotta illecita, attraverso la sostanziale introduzione, con il semplice atto di acquisizione autorizzato dalla norma censurata, di un nuovo modo di acquisto della proprietà privata, che prescinderebbe ormai dal collegamento con la realizzazione di opere pubbliche, e perfino con una pregressa procedura espropriativa.

Inoltre, sia sotto il profilo dell'eguaglianza, sia alla luce della necessaria razionalità intrinseca postulata dalla norma costituzionale, la disposizione censurata lederebbe l'art. 3 Cost., legando la determinazione dell'«indennizzo/risarcimento» 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».

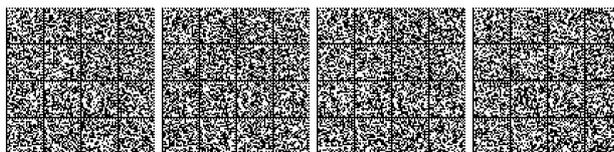
A tale proposito, il rimettente ricorda che la Corte costituzionale (a partire dalla sentenza n. 369 del 1996, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», in quanto tale norma equiparava l'entità del risarcimento del danno da occupazione acquisitiva a quella dell'indennizzo espropriativo) aveva affermato la radicale diversità strutturale e funzionale delle obbligazioni così comparate, sicché, sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca, la parificazione del quantum risarcitorio alla misura dell'indennità si prospetta come un di più che sbilancia eccessivamente il contemperamento tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in eccessivo favore del primo.

L'art. 42-*bis* disattenderebbe tali principi sotto diversi profili, in quanto, disponendo che l'indennizzo debba essere sempre e comunque commisurato «al valore venale del bene utilizzato», attribuisce ai proprietari interessati da un provvedimento di acquisizione “sanante” un trattamento peggiore rispetto a quello concesso ai proprietari che, in mancanza di tale provvedimento, possono chiedere la restituzione dell'immobile insieme al risarcimento del danno, pur quando destinatari di una medesima occupazione abusiva in radice (cosiddetta usurpativa), in base ai parametri del danno emergente e del lucro cessante *ex art.* 2043 cod. civ.

Tale trattamento, osserva ancora il rimettente, resterebbe inferiore nel confronto con l'espropriazione legittima dello stesso immobile, in quanto:

a) ove quest'ultimo abbia destinazione edificatoria, non è riconosciuto l'aumento del 10 per cento di cui all'art. 37, comma 2, del T.U. sulle espropriazioni, non richiamato dalla norma impugnata;

b) ove abbia destinazione agricola, non è applicabile il precedente art. 40, comma 1, che impone di tener conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e «del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola».



La norma, poi, non considererebbe affatto l'ipotesi di espropriazione parziale e non consentirebbe di tener conto della diminuzione di valore del fondo residuo, invece indennizzata fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica), il cui art. 40 è stato trasfuso nell'art. 33 del T.U. sulle espropriazioni.

L'art. 42-*bis*, infine, secondo la prospettazione del rimettente, avrebbe trasformato il precedente regime risarcitorio in un indennizzo derivante da atto lecito, che di conseguenza assumerebbe natura di debito di valuta non automaticamente soggetto a rivalutazione monetaria (ai sensi del secondo comma dell'art. 1224 cod. civ.), 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, anche di ufficio, a prescindere dalla prova della sussistenza di uno specifico pregiudizio dell'interessato dipendente dal mancato tempestivo conseguimento dell'indennizzo medesimo.

Tale natura risarcitoria parrebbe invece mantenuta, dal terzo comma dell'art. 42-*bis*, al (solo) corrispettivo per il periodo di occupazione illegittima antecedente al provvedimento di acquisizione, che tuttavia verrebbe anch'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 5 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. sulle espropriazioni, recependo analoga disposizione in precedenza contenuta nell'art. 20 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), 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 nella più elevata misura percentuale dell'8,33 per cento all'anno sul valore venale dell'immobile;

b) il criterio rigido introdotto dalla norma censurata impedirebbe l'applicazione del principio, consolidato nella giurisprudenza di legittimità, secondo cui, nell'ipotesi di espropriazione parziale, la percentuale suddetta va calcolata sull'indennità di espropriazione computata tenendo conto anche del decremento di valore subito dalla parte di immobile rimasta in proprietà dell'espropriato.

2.2.2. - Il giudice rimettente dubita, inoltre, della compatibilità dell'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni con gli artt. 42, 97 e 113 Cost.

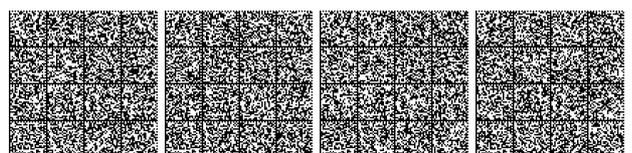
Ricorda che il primo e fondamentale presupposto per procedere al trasferimento coattivo di un immobile mediante espropriazione, ai sensi dell'art. 42 Cost., è costituito dalla necessaria ricorrenza di «motivi d'interesse generale», con puntuale riscontro in quello di eguale tenore dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti «CEDU»), per cui l'ingerenza nella proprietà privata può essere attuata soltanto «per causa di pubblica utilità».

Ciò comporta (come statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 90 del 1966) «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 «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 [...]».

Ne consegue, ad avviso del rimettente, che la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera si porrebbe come garanzia prima e fondamentale del cittadino e nel contempo come ragione giustificatrice del suo sacrificio, nel bilanciamento degli interessi - quello del proprietario alla restituzione dell'immobile e quello dell'amministrazione al mantenimento dell'opera pubblica - in virtù della funzione sociale della proprietà.

La suddetta garanzia costituzionale sarebbe, dunque, rispettata soltanto se la causa del trasferimento sia predefinita nell'ambito di un apposito procedimento amministrativo, sicché la mancanza della preventiva dichiarazione di pubblica utilità implicherebbe (come da costante giurisprudenza di legittimità) il difetto di potere dell'amministrazione nel procedere all'espropriazione (sia essa rituale o attuata in forma anomala, come nell'ipotesi dell'occupazione appropriativa).

La norma costituzionale richiederebbe, quindi, che i motivi d'interesse generale per giustificare l'esercizio del potere espropriativo, nei (soli) casi stabiliti dalla legge, siano predeterminati dall'amministrazione ed emergano da un apposito procedimento - individuato, appunto, in quello 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.



Richiederebbe, altresì, che tali motivi siano palesati gradualmente e anteriormente 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 (ai sensi dell'art. 97 Cost.). In un momento, quindi, in cui la lesione del diritto di proprietà non sia ancora attuale ed eventuali ipotesi alternative all'espropriazione non siano ostacolate da una situazione fattuale ormai irreversibilmente compromessa. Da qui la formula dell'art. 42, terzo comma, Cost., per cui l'espropriazione in tanto è costituzionalmente legittima in quanto è originata da «motivi d'interesse generale», ovvero collegata ad un procedimento amministrativo che evidenzii i motivi che giustificano un'incisione nella sfera del privato proprietario, valorizzando il ruolo partecipativo di quest'ultimo. E da qui, ancora, 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.

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 42 Cost. è individuato nell'omessa fissazione di termini certi.

Il giudice rimettente ricorda che l'art. 13 della legge fondamentale sulle espropriazioni n. 2359 del 1865, onde evitare l'indefinito protrarsi dell'incertezza sulla sorte dei beni espropriandi, e, nel contempo, per assicurare l'attualità della rispondenza dell'opera all'interesse generale, ha attribuito ai proprietari un'ulteriore garanzia fondamentale, oggi rispondente al principio di legalità e tipicità del procedimento espropriativo, disponendo 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 che «[t]rascorsi i termini, la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace».

Sopravvenuta la Costituzione, questa disposizione avrebbe assunto rilevanza costituzionale, avendo la Corte costituzionale statuito che «la fissazione di tali termini costituisce regola indefettibile per ogni e qualsiasi procedimento espropriativo» (sentenza n. 355 del 1985; in tal senso anche sentenze n. 141 del 1992 e n. 257 del 1988). La loro omessa fissazione comporterebbe la giuridica inesistenza della dichiarazione di pubblica utilità, con tutte le conseguenze del caso, 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.

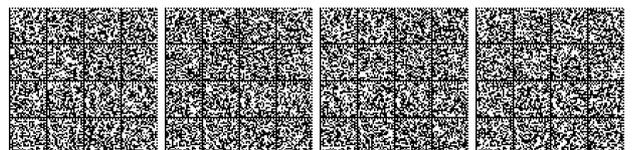
Nella diversa prospettiva della cosiddetta acquisizione "sanante", invece, anche la garanzia offerta dai termini espropriativi sarebbe destinata a non trovare spazio. La norma non indicherebbe, infatti, alcun limite temporale entro il quale l'amministrazione debba esercitare il relativo potere, esponendo il diritto di proprietà al pericolo dell'emanaazione del provvedimento acquisitivo senza limiti di tempo ed accentuando, così, i dubbi di contrasto con l'art. 3 Cost., 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. sulle espropriazioni, anche a quella del vincolo preordinato all'esproprio) - e quello "sanante", in cui il bene privato detenuto *sine titulo* è, invece, sottoposto in perpetuo al sacrificio dell'espropriazione.

2.2.3.- Il giudice rimettente ritiene, ancora, che la norma censurata sia in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto non sarebbe conforme ai principi della CEDU, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU.

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» - presenterebbe numerosi ed insuperabili profili di contrasto con le norme convenzionali, non risolvibili in via ermeneutica, sulla base dell'interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo delle tre norme dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU (principio generale di rispetto della proprietà; privazione della proprietà solo alle condizioni indicate; riconoscimento agli Stati del potere di disciplinare l'uso dei beni in conformità all'interesse generale).

Ricorda il rimettente che la Corte EDU avrebbe in più occasioni considerato «in radicale contrasto» con la CEDU il principio dell'"espropriazione indiretta", con la quale il trasferimento della proprietà del bene dal privato alla pubblica amministrazione avviene in virtù della constatazione della situazione di illegalità o illiceità commessa dalla stessa amministrazione, con l'effetto di convalidarla, consentendo a quest'ultima di trarne vantaggio e di passare oltre le regole fissate in materia di espropriazione, con il rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario per gli interessati.

Nella categoria dell'"espropriazione indiretta", la Corte EDU avrebbe sistematicamente inserito non soltanto l'ipotesi corrispondente alla cosiddetta occupazione espropriativa, ma tutte indistintamente le fattispecie 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 è avvenuto con l'art. 3 della legge 27 ottobre 1988, n. 458 (Concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio), ovvero da ultimo con l'art. 43 del T.U. sulle espropriazioni, 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 il principio di legalità» e che «è utile porre particolare attenzione sulla questione della qualità della legge» (sono citate le sentenze 19 maggio 2005, Acciardi e altra contro Italia e 17 maggio 2005, Scordino contro Italia).

Secondo il rimettente, conclusivamente, la “legalizzazione dell’illegale” non sarebbe consentita dalla giurisprudenza di Strasburgo neppure ad una norma di legge, né tanto meno ad un provvedimento amministrativo di essa attuativo, quale è quello che disponga la cosiddetta acquisizione “sanante”.

Infine, il principio di legalità non sarebbe recuperabile in forza dei bilanciamenti e delle comparazioni tra interessi pubblici e privati devoluti, dalla norma censurata, all'autorità amministrativa che dispone l'acquisizione.

La disposizione impugnata, infatti, attribuirebbe ad uno dei due portatori dell'interesse in conflitto - la pubblica amministrazione responsabile dell'illecito ed interessata alla acquisizione dell'immobile - il potere di comparare gli interessi suddetti, e, quindi la scelta di restituirlo ovvero di acquisirlo al proprio patrimonio indisponibile. L'assetto del bene, perciò, non dipenderebbe più (neppure) dalla sua (oggettiva) trasformazione in un bene demaniale o patrimoniale indisponibile, ma verrebbe affidato - senza neppure limiti temporali - esclusivamente alla imprevedibile volontà dell'amministrazione di ricorrere o meno al nuovo istituto. In caso, poi, di impugnazione del provvedimento di acquisizione, l'assetto del bene sarebbe affidato alla pronuncia del giudice amministrativo, che potrebbe consentirne o escluderne la restituzione, con conseguente ulteriore incertezza ed imprevedibilità della sua situazione giuridica, fino al momento della sentenza definitiva.

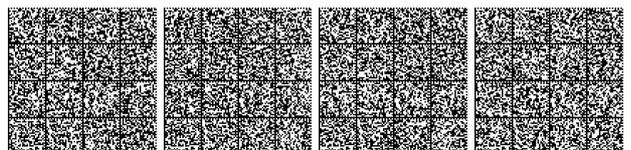
Ciò renderebbe l'istituto nuovamente incompatibile con la Convenzione «non potendosi escludere il rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario», come affermato dalla Corte EDU (sentenza 28 giugno 2011, De Caterina e altri contro Italia).

2.2.4.- Il giudice rimettente dubita, infine, della conformità della norma censurata agli artt. 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo.

Il giudice rimettente ricorda che la Corte EDU, pur non escludendo che, in materia civile, una nuova normativa possa avere efficacia retroattiva, ha ripetutamente considerato lecita l'applicazione dello *ius superveniens* in cause già pendenti soltanto in presenza di «ragioni imperative d'interesse generale», pena la violazione del principio di legalità nonché del diritto ad un processo equo. Ciò perché, in ipotesi del genere, il potere legislativo introduce nuove disposizioni specificamente dirette ad influire sull'esito di un giudizio già in corso (specie considerando quelli ove sia parte un'amministrazione pubblica), inducendo il giudice a decisioni su base diversa da quella alla quale la controparte poteva legittimamente aspirare al momento di introduzione della lite (Grande Camera, sentenza 28 ottobre 1999, Zielinski e altri contro Francia; sentenze, 20 febbraio 2003, Forrer-Niedenthal contro Germania, proprio in materia di espropriazione per pubblica utilità; 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas e altri contro Francia; 29 luglio 2004, Scordino contro Italia).

La norma censurata violerebbe questi principi, in quanto, malgrado la precisazione del primo comma, secondo cui l'atto di acquisizione è destinato a non operare retroattivamente (rivolta a rispondere ad uno dei rilievi espressi dalla sentenza n. 293 del 2010 di questa Corte), con la disposizione dell'ottavo comma avrebbe confermato la possibilità dell'amministrazione di utilizzare il provvedimento “sanante” ex tunc, per fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi sia già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato, in conformità alla finalità di attribuire alle amministrazioni occupanti una legale via di uscita dalle situazioni di illegalità venutesi a verificare nel corso degli anni.

Pertanto, i privati proprietari - i quali, per effetto della sentenza n. 293 del 2010 di questa Corte, avrebbero avuto diritto alla restituzione dei loro immobili, nonché al risarcimento del danno alla stregua dei parametri contenuti nell'art. 2043 cod. civ. - in conseguenza del sopravvenuto art. 42-bis, nonché del provvedimento acquisitivo adottato nel corso del giudizio, avrebbero perduto in radice la tutela reale, e potrebbero avvalersi soltanto di quella «indennitaria/risarcitoria» introdotta dalla norma censurata. Quest'ultima, perciò, non si sottrarrebbe neppure all'addebito, in casi analoghi mosso dalla Corte europea al legislatore nazionale, «di averla slealmente introdotta in giudizi iniziati ed imposti secondo diversi presupposti normativi, sì da incorrere anche nella violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione» per il mutamento «delle regole in corsa».



Sotto tale profilo, la norma risulterebbe anche in contrasto con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., nella parte in cui, disponendo l'applicabilità ai giudizi in corso delle regole sull'acquisizione "sanante" in seguito ad occupazione illegittima, violerebbe i principi del giusto processo, in particolare la condizione di parità delle parti davanti al giudice, che risulterebbe lesa dall'intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, allo scopo di influire sulla risoluzione di una circoscritta e determinata categoria di controversie.

2.3.- Nel giudizio si è costituito, con atto depositato il 24 giugno 2014, il Comune di Porto Cesareo.

Afferma l'ente comunale che, con sentenza del 25 giugno 2010, n. 1614, il TAR Puglia, sezione staccata di Lecce, ha definito un ricorso proposto dal medesimo ricorrente nel giudizio *a quo*, qualificando la domanda dallo stesso proposta - in conseguenza della scadenza del termine quinquennale di validità della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera pubblica programmata (realizzazione di area a verde pubblico, di parcheggi e strade di raccordo) senza l'emanazione del decreto definitivo di esproprio del fondo privato occupato a tale fine - come intesa ad ottenere il solo ristoro economico, ordinando al Comune convenuto l'emissione del provvedimento ex art. 43 del T.U. sulle espropriazioni allora vigente.

Dichiarata incostituzionale la norma da ultimo citata, il ricorrente ha adito nuovamente il giudice amministrativo per chiedere la restituzione dei fondi, in palese contrasto con il giudicato ormai formatosi sulle statuizioni della precedente sentenza n. 1614 del 2010, che aveva escluso il diritto a tale restituzione.

Nelle more del giudizio è stato introdotto l'art. 42-*bis* nel T.U. sulle espropriazioni, sicché il Comune di Porto Cesareo, in applicazione espressa di tale norma, ha disposto l'acquisizione del fondo al proprio patrimonio indisponibile, determinando e quantificando l'indennizzo dovuto.

Tale provvedimento è stato impugnato con motivi aggiunti dal ricorrente, il quale ha chiesto la rideterminazione dell'indennizzo, in considerazione dell'effettivo valore venale del bene.

Il Comune di Porto Cesareo ha proposto, dunque, regolamento di giurisdizione, sul rilievo che la domanda giudiziale, avuto riguardo al *petitum* sostanziale ed alla causa *petendi*, atteneva esclusivamente alla contestazione del *quantum* spettante a titolo di indennizzo, con conseguente configurabilità della giurisdizione del giudice ordinario, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera *f*), del codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010).

Il TAR ha dichiarato la manifesta inammissibilità del regolamento preventivo di giurisdizione, stante l'asserita intervenuta formazione di un giudicato (originato dalla sentenza n. 1614 del 2010) sulla domanda (esclusivamente) risarcitoria proposta dal ricorrente, quantificando in sentenza l'ammontare del risarcimento dovuto.

La pronuncia è stata impugnata dal Comune di Porto Cesareo con appello al Consiglio di Stato, sia in punto di giurisdizione (prospettata come spettante al giudice ordinario), sia nel merito.

Il giudizio risulta ancora pendente e nelle more è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-*bis*, proprio nell'ambito dell'instaurato regolamento di giurisdizione innanzi alla Corte di cassazione, sezioni unite civili.

2.3.1.- Il Comune di Porto Cesareo eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, per carenza di motivazione in ordine ai requisiti della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

Il giudice rimettente, infatti, ha sostenuto che, qualora l'art. 42-*bis* venisse espunto dall'ordinamento, il privato potrebbe aspirare ad ottenere la restituzione del bene illegittimamente occupato.

Secondo l'ente comunale, invece, la restituzione non sarebbe più ipotizzabile, in virtù, in particolare, del giudicato formatosi sulla precedente sentenza (n. 1614 del 2010) del medesimo TAR adito, che ne aveva espressamente escluso la possibilità, peraltro in presenza di una sostanziale rinuncia dello stesso ricorrente a conseguire tale restituzione. Ciò sarebbe dimostrato dal contenuto dei motivi aggiunti proposti nel giudizio amministrativo ancora pendente, tendenti solo ad ottenere la determinazione dell'indennizzo, in seguito al provvedimento di acquisizione ex art. 42-*bis* nelle more adottato dal Comune di Porto Cesareo.

A fronte del giudicato formatosi sull'esclusione del diritto alla restituzione del bene, nessuna utilità potrebbe dunque ricavare il privato dall'eventuale caducazione della norma censurata.

Quanto alla questione sollevata in riferimento al diritto al risarcimento integrale del danno (informato ai principi di cui agli artt. 2043 e 2059 cod. civ.), in luogo del mero indennizzo, il Comune di Porto Cesareo ne sostiene l'inammissibilità per difetto di rilevanza. Infatti, il danno sarebbe già stato determinato in forma integrale, sempre in esecuzione del giudicato formatosi sulla precedente sentenza n. 1614 del 2010, adempiendo al quale la determinazione dell'indennizzo sarebbe stata superiore a quanto spettante in applicazione della norma censurata.



2.3.2.- Nel merito, il Comune di Porto Cesareo ha sostenuto l'infondatezza della questione prospettata, per i seguenti motivi:

- quanto all'asserita violazione dell'art. 3 Cost. (unitamente all'art. 24 Cost.), occorrerebbe tenere conto della particolare natura della pubblica amministrazione e degli interessi di cui è portatrice, nonché delle garanzie di cui la legge avrebbe circondato l'esercizio del potere ablatorio ex post conferito dalla norma censurata, quali la necessità di un formale atto amministrativo fondato sulla valutazione degli «interessi in conflitto», da compiere con particolare rigore e da esibire nella motivazione dell'atto; il carattere non retroattivo dell'acquisizione; il riconoscimento del ristoro dei danni; l'eccezionalità della procedura, esperibile solo nell'impossibilità di ricorrere ad una procedura espropriativa ordinaria;

- quanto all'asserita violazione dell'art. 42 Cost., l'acquisizione avverrebbe in forza di un provvedimento previsto e disciplinato (anche nel contenuto) direttamente dalla legge e privo di efficacia retroattiva, previa rigorosa valutazione degli interessi in conflitto manifestata nella motivazione dell'atto, in caso di preminenza delle ragioni di interesse pubblico che la legge vuole espressamente rivestite del carattere dell'"eccezionalità" ed in mancanza di ragioni alternative;

- in relazione alla censura per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. - per contrasto con le norme interposte costituite dall'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU e dall'art. 6 della CEDU - il Comune di Porto Cesareo sostiene il rispetto dei «principi rivenienti dalla giurisprudenza di Strasburgo richiamata nell'ordinanza» di rimessione;

- in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'intrinseca irrazionalità della determinazione dell'indennizzo, si sostiene che la determinazione del quantum operata dal legislatore andrebbe letta in stretta connessione con gli interessi pubblici di cui è portatrice la pubblica amministrazione, fermo restando che la misura prevista dalla legge sarebbe da considerare come indubbiamente caratterizzata da serietà.

2.4.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale, e prospettando, in via preliminare, l'inammissibilità della stessa.

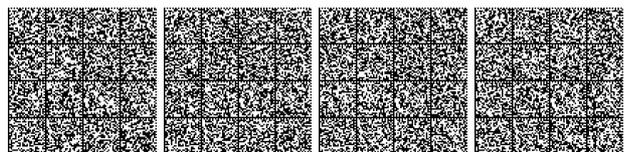
2.4.1.- Secondo l'Avvocatura generale, in punto di ammissibilità, il riparto di giurisdizione in materia è disciplinato dall'art. 133 del codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010), la cui lettera *f*) attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia, tranne quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa.

Ne consegue che solo ove l'indennizzo previsto dall'art. 42-*bis* fosse qualificabile come "indennità" potrebbe ipotizzarsi la traslatio iudicii prospettata dal giudice rimettente, in caso di superamento dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati.

Secondo la difesa erariale, invece, al di là del termine utilizzato dalla norma (in stretta connessione con il sostantivo utilizzato dal terzo comma dell'art. 42 Cost.), la ricostruzione sistematica dell'istituto porterebbe a concludere per la configurabilità di una obbligazione di matrice risarcitoria. Infatti, il presupposto dell'emanazione dell'atto ablatorio da parte della pubblica amministrazione sarebbe costituito dal pregresso cattivo uso dell'ordinario potere espropriativo, con conseguente giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, indipendentemente dalla fondatezza o meno della sollevata questione di legittimità costituzionale della norma, che difetterebbe, dunque, di rilevanza nell'ambito del regolamento di giurisdizione azionato nel giudizio *a quo*.

2.4.1.2.- Ulteriore profilo di inammissibilità sarebbe rinvenibile nella scarsa descrizione della fattispecie concreta da cui ha avuto origine la proposizione del regolamento di giurisdizione, non avendo specificato il giudice *a quo* se la vicenda abbia avuto origine da una ipotesi di occupazione "usurpativa" o di occupazione "acquisitiva", in dipendenza della mancanza, o meno, della dichiarazione di pubblica utilità. Solo nel primo caso, secondo la costante giurisprudenza di legittimità (richiamata nella stessa ordinanza di rimessione), il privato avrebbe diritto alla restituzione del bene.

2.4.2.- Quanto al merito, secondo la difesa erariale, il legislatore del 2011, con l'introduzione dell'art. 42-*bis* (e non di un nuovo art. 43) nell'ambito del T.U. sulle espropriazioni, avrebbe inteso assicurare un diverso bilanciamento degli interessi che si contrappongono in caso di occupazione senza titolo - quello della pubblica amministrazione a conservare l'opera pubblica e quello del privato ad un ristoro per l'illegittimità subita - inserendo nell'ordinamento un istituto affine, ma non identico, a quello disciplinato dall'art. 43, dichiarato incostituzionale.



Gli elementi di discontinuità, che consentirebbero di ritenere superati i profili di contrasto con i principi enunciati dalla Corte di Strasburgo (mai pronunciatisi espressamente sulla compatibilità dell'art. 43 con le previsioni della CEDU), si coglierebbero nei seguenti aspetti:

- quanto agli effetti dell'acquisto della proprietà del bene da parte della pubblica amministrazione, esso avviene ex nunc, solo al momento dell'emanazione dell'atto di esproprio, sicché risulterebbe sconfessata dal legislatore l'interpretazione giurisprudenziale del precedente art. 43, che estendeva in via retroattiva l'acquisto della proprietà del bene, anche in presenza di un giudicato che avesse già disposto la restituzione del bene al privato;

- il legislatore avrebbe previsto uno specifico obbligo motivazionale in capo alla pubblica amministrazione procedente, che dovrebbe rendere note le ragioni di eccezionale interesse pubblico che la spingono ad adottare una procedura che si presenterebbe come *extrema ratio* dell'agire amministrativo. Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che nella motivazione dell'atto non risulterebbe sufficiente la mera indicazione della corrispondenza dell'opera all'interesse pubblico, ma si dovrebbe dare conto della mancanza di possibili alternative all'ablazione del bene e dell'impossibilità di restituirlo;

- nel computo dell'indennizzo viene fatto rientrare non solo il danno patrimoniale, ma anche quello non patrimoniale, forfetariamente liquidato nella misura del 10 per cento del valore venale del bene (che costituisce un surplus rispetto alla somma che sarebbe spettata nella vigenza della precedente disciplina), sottoponendo il passaggio del diritto di proprietà alla condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute, da effettuare entro 30 giorni dal provvedimento di acquisizione;

- la nuova disciplina si applica non solo quando manchi del tutto l'atto espropriativo, ma anche laddove sia stato annullato - o impugnato a tal fine, nel qual caso occorre il previo ritiro in autotutela da parte della medesima pubblica amministrazione - l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, oppure la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera oppure, ancora, il decreto di esproprio;

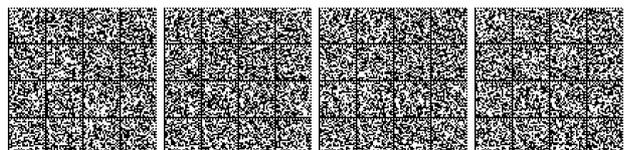
- non si prevede più la cosiddetta "acquisizione in via giudiziaria", precedentemente disposta dal comma 3 dell'art. 43, in virtù della quale l'acquisizione del bene in favore della pubblica amministrazione poteva realizzarsi anche per effetto dell'intermediazione di una pronuncia del giudice amministrativo, volta a paralizzare l'azione restitutoria proposta dal privato.

Tali elementi di novità sarebbero stati valorizzati - sostiene l'Avvocatura generale - dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 15 marzo 2012, n. 1438) nel vagliare la tenuta costituzionale della nuova disciplina e la sua compatibilità con i principi sanciti dalla Corte EDU. Questa giurisprudenza considera il nuovo assetto della materia sufficientemente chiaro, preciso e prevedibile, come tale compatibile con il principio di legalità di cui all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU e con l'alto livello di protezione accordato al diritto di proprietà dalla Corte di Strasburgo.

Quanto al contrasto - sottolineato dalla giurisprudenza della Corte EDU richiamata nell'ordinanza di rimessione - degli istituti dell'"espropriazione indiretta" con il principio di legalità sostanziale, che impedisce alla pubblica amministrazione di trarre vantaggio (anche indirettamente) da propri comportamenti illeciti, la difesa erariale sottolinea che i richiamati precedenti della Corte di Strasburgo non avrebbero affatto riguardato l'istituto dell'occupazione "sanante", quanto piuttosto il potere conferito al giudice (amministrativo) di impedire la restituzione del bene ai sensi del terzo comma dell'art. 43, dichiarato incostituzionale e non riproposto nella nuova disciplina.

2.5.- Con atto depositato in data 19 giugno 2014, è intervenuto nel presente giudizio D.G.G., nella qualità di erede universale di C.R.

Questi specifica di non essere parte del giudizio *a quo*, ma di altro giudizio avente ad oggetto l'occupazione di urgenza di un fondo - nel territorio del Comune di Ragusa, di proprietà di uno dei genitori, nel frattempo deceduto - finalizzata all'espropriazione per la costituzione di una servitù coattiva di acquedotto, procedura non completata nei termini assegnati, nonostante la parziale costruzione dell'opera, con conseguente richiesta di restituzione del fondo, previo ripristino dello stato originario, e, in subordine, di risarcimento del danno. Aggiunge che l'azione così intrapresa è stata rigettata dall'autorità giudiziaria, per effetto del provvedimento di acquisizione emanato ai sensi dell'art. 42-bis del T.U. sulle espropriazioni - nelle more introdotto nell'ordinamento - con sentenza avverso la quale è stato proposto ricorso alla Corte di cassazione, sezioni unite civili, ancora pendente, al pari di altri tre giudizi innanzi al Tribunale superiore delle acque pubbliche, instaurati per impugnare altrettanti provvedimenti di acquisizione emessi sempre ai sensi dell'art. 42-bis oggetto del presente giudizio di costituzionalità.



L'interveniente aderisce a tutte le argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, sezioni unite civili (ritenute rilevanti anche per la fattispecie concreta - dettagliatamente descritta ed illustrata con il deposito di copiosa documentazione - affrontata nei giudizi in cui è parte).

Con memoria depositata in data 26 gennaio 2015, l'interveniente ha, in particolare, argomentato «sull'attualità dell'interesse all'intervento».

2.6.- Con atto depositato in data 23 giugno 2014, è intervenuta nel presente giudizio la SEP - Società Edilizia Pineto spa. La difesa della SEP spa specifica, a sua volta, di non essere parte del giudizio *a quo*, ma di altro giudizio avente ad oggetto il progetto di lavori di sistemazione a parco pubblico di aree nel Comune di Roma, opera dichiarata di pubblica utilità con conseguente occupazione dell'area interessata, di sua proprietà.

Aggiunge che l'intera procedura espropriativa è stata annullata dal giudice amministrativo, sebbene in un giudizio intrapreso da altri proprietari di fondi oggetto della medesima occupazione di urgenza, ma con efficacia erga omnes.

Esponde di avere, quindi, adito il TAR Lazio per ottenere il ristoro dei danni subiti, vedendosi tuttavia rigettata la domanda, con pronuncia impugnata in appello, in un giudizio ancora pendente. Ciò perché, per effetto dell'annullamento degli atti della procedura espropriativa, il privato deve considerarsi ancora proprietario del bene, onde non può chiedere il controvalore di esso, previa rinuncia abdicativa alla proprietà, non potendosi imporre alla pubblica amministrazione l'acquisto del fondo, rimesso piuttosto ad una scelta discrezionale da esercitare con l'emanazione del provvedimento previsto dall'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni, nelle more introdotto dall'ordinamento (oppure con l'avvio di altra legittima procedura espropriativa o con gli ordinari strumenti contrattuali).

Di qui, il prospettato interesse della SEP spa ad intervenire nel presente giudizio, a sostegno della sollevata questione di legittimità costituzionale della norma impugnata, il cui accoglimento impedirebbe la rinuncia abdicativa del fondo in favore della pubblica amministrazione, che lo ha irreversibilmente trasformato, previo integrale risarcimento del danno subito.

L'interveniente ha aderito a tutte le argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, sezioni unite civili (ritenute rilevanti anche per la fattispecie concreta affrontata nei giudizi di cui è parte, dettagliatamente descritta ed illustrata con il deposito di copiosa documentazione).

3.- La seconda ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, (r.o. n. 90 del 2014) esponde che il giudizio *a quo* è stato instaurato da alcuni privati proprietari di fondi, dopo che il Tribunale superiore delle acque pubbliche, con sentenza del 24 febbraio 2006 (confermata dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con sentenza del 3 dicembre 2008, n. 28652), ha annullato gli atti della procedura ablativa condotta dall'Agenzia interregionale del fiume Po (AIPO) nei confronti di tali terreni, preordinata a realizzare un argine lungo un torrente, per evitare il ripetersi di esondazioni in danno del territorio comunale.

Non avendo l'AIPO dato esecuzione alla sentenza, i proprietari hanno ottenuto dal Tribunale superiore delle acque pubbliche la nomina di un Commissario ad acta, con il potere di provvedere alla restituzione degli immobili espropriandi, ovvero di conseguire l'acquisizione tramite l'istituto di cui all'art. 43 del T.U. sulle espropriazioni, allora vigente.

Dichiarata tale ultima norma incostituzionale (con sentenza n. 293 del 2010), ed introdotto nello stesso T.U. l'art. 42-*bis*, il Commissario ad acta ha disposto l'acquisizione dei terreni al patrimonio dell'AIPO, liquidando ai proprietari l'indennizzo di cui alla nuova norma.

Il ricorso contro il provvedimento commissariale è stato quindi respinto dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con sentenza del 14 marzo 2012.

I proprietari dei terreni hanno proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche, sollevando, in primo luogo, l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni.

L'autorità giudiziaria adita ha ritenuto, dunque, di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni

3.1.- Il giudice rimettente, in punto di rilevanza, osserva che l'esame dei motivi di ricorso per cassazione potrebbe portare al rigetto dello stesso, nella vigenza della norma della cui legittimità costituzionale si dubita, mentre, ove l'art. 42-*bis* venisse espunto dall'ordinamento, i ricorrenti potrebbero fruire del trattamento, risultante dalla disciplina previgente e per loro più favorevole, consistente nella restituzione dell'immobile soggetto ad occupazione in radice illegittima, oltre al risarcimento del danno informato ai principi generali di cui all'art. 2043 cod. civ., con accoglimento dei restanti motivi di ricorso.



In sostanza, i ricorrenti - i quali, per effetto della sentenza n. 293 del 2010 di questa Corte, avrebbero avuto diritto, tanto al momento del ricorso introduttivo del giudizio, quanto a quello del passaggio in giudicato della sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche che lo aveva interamente accolto, alla restituzione dei loro immobili, nonché al risarcimento del danno alla stregua dei parametri contenuti nell'art. 2043 cod. civ. - in conseguenza del sopravvenuto art. 42-*bis*, nonché del provvedimento acquisitivo adottato nel corso del giudizio, avrebbero perduto completamente la tutela reale e potrebbero avvalersi soltanto di quella «indennitaria/risarcitoria» dalla stessa introdotta.

3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente ha ripercorso integralmente i passaggi argomentativi già illustrati in precedenza, con riferimento al giudizio r.o. n. 89 del 2014.

3.3.- Nel giudizio innanzi alla Corte, con atto depositato il 24 giugno 2014, si sono costituiti anche i privati proprietari dei fondi oggetto del provvedimento di acquisizione, i quali, in via preliminare, hanno chiarito che tutte le loro iniziative giudiziarie sono sempre state mirate ad ottenere la restituzione dei fondi e non il risarcimento del danno per equivalente pecuniario.

In punto di non manifesta infondatezza, le parti aderiscono in sostanza al contenuto dell'ordinanza del giudice *a quo*.

3.4.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale e riproponendo le medesime difese di merito svolte nel giudizio r.o. n. 89 del 2014.

3.5.- Con atto depositato in data 19 giugno 2014, è intervenuto nel presente giudizio D.G.G. nella qualità di erede universale di C.R., specificando di non essere parte del giudizio *a quo*, bensì di altro giudizio, riproponendo le argomentazioni di cui all'atto di intervento nel giudizio r.o. n. 89 del 2014.

Con memoria depositata in data 26 gennaio 2015, l'interveniente ha ulteriormente argomentato «sull'attualità dell'interesse all'intervento».

4.- L'ordinanza di rimessione del 12 maggio 2014 (r.o. n. 163 del 2014) è stata adottata dal TAR Lazio, sezione seconda, nel corso di un giudizio avente ad oggetto una procedura posta in essere dal Comune di Roma, originata dall'intervenuta approvazione, con delibera della Giunta municipale del Comune di Roma 7 maggio 1981, n. 3253, del progetto per la realizzazione di opere di edilizia scolastica comunale, con contestuale dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza nonché autorizzazione all'occupazione d'urgenza, su una porzione di terreni di proprietà della Corrida srl.

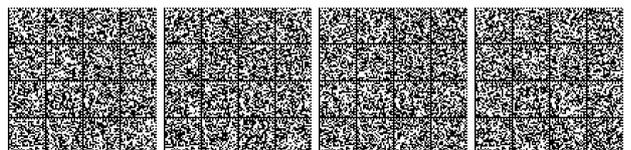
Effettuata l'occupazione dei terreni, le opere sono state realizzate, senza che il Comune resistente abbia portato a termine la procedura espropriativa mediante adozione di decreto di esproprio.

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 del 28 ottobre 2002, n. 5711, confermata con sentenza del Consiglio di Stato del 12 giugno 2009, n. 3731.

Adito il Tribunale civile di Roma al fine di ottenere il risarcimento dei danni da occupazione, qualificata come usurpativa, la società ricorrente, a seguito di pronuncia dichiarativa del difetto di giurisdizione, ha quindi riassunto il giudizio innanzi al TAR Lazio. Ritenendo che, a fronte dell'irreversibile trasformazione dell'area, per effetto della realizzazione dell'opera pubblica, non potesse ritenersi verificata l'accessione invertita - essendo stata annullata la dichiarazione di pubblica utilità - la ricorrente ha chiesto l'accertamento dell'illiceità dell'occupazione dei terreni e della loro irreversibile trasformazione per effetto della realizzazione dell'opera pubblica comunale; l'accertamento e la declaratoria della propria abdicazione al diritto di proprietà sulle aree interessate dalla realizzazione dell'opera pubblica; l'accertamento del diritto ad ottenere il risarcimento del danno per equivalente, corrispondente al valore venale delle aree (aventi destinazione edificatoria), oltre al risarcimento del danno per mancata loro utilizzazione durante il periodo di occupazione senza titolo, a decorrere dall'inizio della stessa, maggiorato da rivalutazione monetaria ed interessi di legge.

Il TAR ha preliminarmente dichiarato l'inammissibilità della domanda volta all'accertamento dell'intervenuta abdicazione al diritto di proprietà sulle aree interessate dalla realizzazione dell'opera pubblica.

4.1.- Il giudice rimettente, in punto di rilevanza, osserva che la fattispecie concreta rientra nell'ambito di applicabilità del citato art. 42-*bis*. Il Tribunale dovrebbe quindi limitarsi a ordinare all'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 potrebbe paralizzare tale pronuncia mediante l'adozione del provvedimento di acquisizione ex nunc del bene al proprio patrimonio indisponibile, con corresponsione al proprietario di un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale.



4.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il TAR ripercorre integralmente i passaggi argomentativi già illustrati in precedenza, con riferimento al giudizio r.o. n. 90 del 2014, replicando (quasi) letteralmente l'incedere argomentativo dell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, sezioni unite civili, e riproponendo gli identici profili di contrasto con i parametri costituzionali evocati nel provvedimento da ultimo menzionato.

4.3.- Nel giudizio innanzi alla Corte, con atto depositato il 27 ottobre 2014, si è costituita anche la società proprietaria dei fondi oggetto della procedura ablativa, chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

4.4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale e riproponendo le medesime difese di merito svolte nel giudizio r.o. n. 89 del 2014.

5.- L'ordinanza di rimessione del 5 giugno 2014 (r.o. n. 219 del 2014) è stata adottata dal TAR Lazio, sezione seconda, nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'occupazione di urgenza di un appezzamento di terreno nel Comune di Roma, appartenente in comproprietà ad alcuni privati, interamente trasformato in maniera irreversibile dall'amministrazione e legittimamente espropriato solo per una parte, con decreti del Presidente della Giunta regionale del Lazio 30 luglio 1993, n. 1420 e n. 1421.

I privati proprietari hanno promosso un giudizio innanzi alla Corte d'appello di Roma per ottenere la determinazione dell'indennità di occupazione, nonché, limitatamente alla parte espropriata, la determinazione dell'indennità di esproprio.

Il giudizio si è concluso con sentenza 12 giugno 2000, n. 2043, passata in giudicato, con la quale la Corte d'appello di Roma ha determinato e liquidato l'indennità di occupazione dell'intero terreno originariamente occupato, per tutto il periodo di occupazione, e ha determinato e liquidato l'indennità di esproprio per il terreno effettivamente espropriato.

Nel corso del giudizio di fronte alla Corte d'appello, è emerso che anche la restante parte del terreno non espropriata era stata utilizzata dal Comune, che vi aveva eseguito la prevista opera pubblica.

I privati proprietari, dunque, ritenuta verificatasi la cosiddetta "accessione invertita", con conseguente diritto al risarcimento del danno in misura pari al valore venale del terreno illecitamente acquisito (dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 7-bis dell'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante «Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 agosto 1992, n. 359, per effetto della sentenza di questa Corte n. 349 del 2007), con motivi aggiunti hanno rappresentato di avere inutilmente diffidato l'amministrazione a procedere, secondo il sopravvenuto art. 42-bis del T.U. sulle espropriazioni, all'acquisizione del terreno, previa determinazione e pagamento delle somme loro dovute.

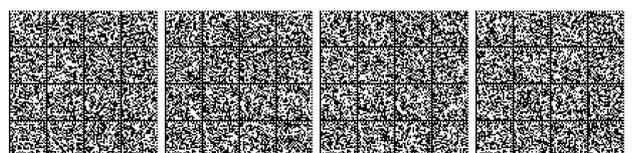
Alla luce del mutato contesto normativo, hanno quindi spiegato un'ulteriore domanda, alternativa rispetto a quella originaria, volta a conseguire, in via costitutiva, il trasferimento in favore di Roma Capitale della proprietà del terreno (alla quale non hanno più interesse), oltre alla condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno.

Il TAR ha preliminarmente dichiarato l'inammissibilità della domanda volta all'accertamento dell'intervenuta abdicazione, da parte dei ricorrenti, al diritto di proprietà sulle aree interessate dalla realizzazione dell'opera pubblica.

5.1.- Il giudice rimettente, in punto di rilevanza, in termini perfettamente identici rispetto all'ordinanza del TAR Lazio del 12 maggio 2014 (illustrata nell'ambito del giudizio r.o. n. 163 del 2014), osserva che la fattispecie concreta rientra nell'ambito di applicabilità del citato art. 42-bis, sicché l'autorità giudiziaria 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 potrebbe paralizzare tale pronuncia mediante l'adozione del provvedimento con cui disporre l'acquisto ex nunc del bene al suo patrimonio indisponibile, con corresponsione al proprietario di un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale subito.

5.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il TAR ha ripercorso integralmente i passaggi argomentativi già illustrati in precedenza con riferimento al giudizio r.o. n. 90 del 2014, anche in tal caso replicando (quasi) letteralmente l'incedere argomentativo dell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, sezioni unite civili, e riproponendo gli identici profili di contrasto con i parametri costituzionali evocati nel provvedimento da ultimo menzionato.

5.3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale e riproponendo le medesime difese di merito svolte nel giudizio r.o. n. 89 del 2014.



*Considerato in diritto*

1.- Le questioni sollevate dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con quattro distinte ordinanze di contenuto in larga misura coincidente (rispettivamente r.o. n. 89, n. 90, n. 163 e n. 219 del 2014), riguardano l'art. 42-bis del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo A), con il quale viene disciplinata la «Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico».

1.1.- I giudizi hanno ad oggetto la stessa norma, censurata con riferimento agli stessi parametri, sotto gli stessi profili e in gran parte con le stesse argomentazioni. Ponendo, pertanto, identiche questioni, vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

1.2.- Va ribadito quanto statuito con l'ordinanza della quale è stata data lettura in pubblica udienza, allegata al presente provvedimento, in ordine all'inammissibilità dell'intervento, nel giudizio promosso dalla Corte di cassazione r.o. n. 89 del 2014, della SEP - Società Edilizia Pineto spa.

1.3.- Va, ancora, dichiarata l'inammissibilità dell'intervento, in entrambi i giudizi promossi dalla Corte di cassazione (r.o. n. 89 del 2014 e n. 90 del 2014), di D.G.G., il quale non è parte dei giudizi a quibus, ma di altri giudizi in cui si controverte circa la legittimità di procedure espropriative, suscettibili di essere definiti con l'applicazione della norma impugnata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, possono partecipare al giudizio in via incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (tra le tante, sentenze n. 162 del 2014, n. 293 del 2011, n. 118 del 2011 e n. 138 del 2010; ordinanze n. 240 del 2014, n. 156 del 2013 e n. 150 del 2012).

I rapporti sostanziali dedotti in causa dall'interveniente sono del tutto differenti rispetto a quelli oggetto dei procedimenti da cui sono scaturiti i giudizi costituzionali r.o. n. 89 e n. 90 del 2014, pur essendo, secondo la prospettazione dello stesso interveniente, suscettibili di essere regolati dalla norma oggetto di censura.

Sotto altro profilo, l'ammissibilità d'interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo* (per tutte, sentenze n. 119 del 2012, n. 49 del 2011 e ordinanza n. 32 del 2013).

2.- Come l'analogo art. 43 del T.U. sulle espropriazioni, dichiarato incostituzionale per eccesso di delega con sentenza n. 293 del 2010 di questa Corte, l'art. 42-bis oggi censurato ha ad oggetto la disciplina dell'utilizzazione senza titolo, da parte della pubblica amministrazione, di un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità.

Nei suoi tratti essenziali, la disposizione prevede che l'autorità che utilizza il bene possa disporre l'acquisizione, non retroattiva, al proprio patrimonio indisponibile, contro la corresponsione di un indennizzo patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del 10 per cento del valore venale del bene. Per l'eventuale periodo di occupazione senza titolo è computato, a titolo risarcitorio, un interesse del 5 per cento annuo sul valore venale, salva la prova del maggior danno.

Le nuove regole valgono non solo quando manchi del tutto l'atto espropriativo, ma anche laddove 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.

Prevede la norma che il provvedimento di acquisizione possa essere adottato anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti appena citati, ma a condizione che l'amministrazione che ha adottato il precedente atto impugnato lo ritiri.

Il provvedimento di acquisizione deve recare l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area, se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, e deve essere specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati. Deve essere evidenziata altresì «l'assenza di ragionevoli alternative» alla adozione del provvedimento. Il pagamento dell'indennizzo, liquidato nel provvedimento, deve essere disposto entro trenta giorni, e la notifica dell'atto al proprietario determina il passaggio del diritto di proprietà, sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute ovvero del loro deposito. L'autorità che emana il provvedimento ne dà inoltre comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti, mediante trasmissione di copia integrale.



Si prevede, infine, che queste disposizioni trovino applicazione anche con riguardo a fatti anteriori all'entrata in vigore della norma, ed anche se vi sia già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato, ferma restando la necessità di rinnovare la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione.

3.- In punto di non manifesta infondatezza, tutti i giudici rimettenti ritengono che la norma censurata si ponga in contrasto con diversi parametri costituzionali.

3.1.- In primo luogo, l'art. 42-*bis* contrasterebbe con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, riservando un trattamento privilegiato alla pubblica amministrazione che abbia commesso un fatto illecito, fonte, per qualsiasi altro soggetto, dell'obbligazione «risarcitoria/restitutiva» di cui agli artt. 2043 e 2058 del codice civile. La disposizione censurata, infatti, attribuirebbe alla pubblica amministrazione 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*, pur avendo operato al di fuori della funzione amministrativa. Ciò le consentirebbe di trarre vantaggio da una situazione di illegalità da essa stessa determinata, sottraendo, peraltro, al privato danneggiato la tutela restitutiva, alla quale in precedenza aveva diritto.

Sotto altro profilo, l'indennizzo previsto dalla norma impugnata sarebbe ingiustificatamente inferiore nel confronto con l'espropriazione legittima dello stesso immobile.

La norma, poi, avrebbe trasformato il precedente regime risarcitorio in un indennizzo derivante da atto lecito, che di conseguenza assumerebbe natura di debito di valuta non automaticamente soggetto alla rivalutazione monetaria.

Anche il ristoro che avrebbe mantenuto natura risarcitoria, ossia il corrispettivo per il periodo di occupazione illegittima antecedente al provvedimento di acquisizione, verrebbe determinato in base ad un parametro riduttivo rispetto a quelli cui è commisurato l'analogo indennizzo per la legittima occupazione temporanea dell'immobile.

3.2.- In secondo luogo, tutti i giudici rimettenti dubitano della compatibilità della norma impugnata con gli artt. 42, 97 e 113 Cost.

Osservano, in proposito, che la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera si pone come garanzia prima e fondamentale del cittadino e, nel contempo, quale ragione giustificatrice del suo sacrificio, sicché, in mancanza di questa, si determinerebbe il difetto di potere dell'amministrazione nel procedere all'espropriazione. La norma costituzionale richiederebbe, infatti, che i motivi d'interesse generale che giustificano l'esercizio del potere espropriativo, nei (soli) casi stabiliti dalla legge, siano predeterminati dall'amministrazione ed emergano da un apposito procedimento - individuato, appunto, in quello dichiarativo del pubblico interesse culminante nell'adozione della dichiarazione di pubblica utilità - preliminare, autonomo e strumentale rispetto al successivo procedimento espropriativo in senso stretto.

Nella prospettazione dei rimettenti, i motivi di interesse generale richiesti dal terzo comma dell'art. 42 Cost. dovrebbero palesarsi gradualmente e anteriormente 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 (ai sensi dell'art. 97 Cost.). In un momento, cioè, in cui la lesione del diritto di proprietà non sia ancora attuale ed eventuali ipotesi alternative all'espropriazione non siano ostacolate da una situazione fattuale ormai irreversibilmente compromessa.

L'art. 42-*bis*, invece, prescindendo dalla dichiarazione di pubblica utilità, autorizzerebbe l'espropriazione in assenza di una predeterminazione dei motivi d'interesse generale, 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.

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 42 Cost., è individuato nella ritenuta assenza, nella norma, di termini certi di avvio e conclusione del procedimento, con conseguente esposizione del diritto di proprietà al pericolo dell'emanazione del provvedimento acquisitivo senza limiti di tempo.

3.3.- I giudici rimettenti dubitano, ancora, della conformità della norma impugnata all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i principi della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti «CEDU»), secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale. La Corte europea avrebbe, infatti, dichiarato «in radicale contrasto» con tale art. 1 il fenomeno dell'"espropriazione indiretta", nel quale il trasferimento della proprietà del bene dal privato alla pubblica amministrazione avviene in virtù della constatazione della situazione di illegalità o illiceità commessa da quest'ultima, con l'effetto di convalidarla, consentendo all'amministrazione di trarne vantaggio e di passare oltre le regole fissate in materia di espropriazione, con il rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario per gli interessati.



La Corte EDU, osservando i rimettenti, ha sempre ritenuto che una tale vicenda ponga problemi alla luce del principio di legalità tutelato dalla Convenzione, non solo quando giustificata unicamente dalla giurisprudenza in via pretoria, ma anche quando consentita mediante disposizioni legislative. Ciò perché il principio di legalità non si accontenta della mera esistenza di una norma di legge che consenta l'espropriazione indiretta, bensì richiede l'esistenza di norme giuridiche interne sufficientemente accessibili, precise e prevedibili.

3.4.- I giudici rimettenti, infine, dubitano della conformità della norma censurata agli artt. 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo.

La Corte EDU, infatti, ha ripetutamente considerato lecita l'applicazione dello *ius superveniens* in cause già pendenti soltanto in presenza di «ragioni imperative di interesse generale», pena la violazione del principio di legalità nonché del diritto ad un processo equo. Ciò perché, in ipotesi del genere, il potere legislativo introduce nuove disposizioni specificamente dirette ad influire sull'esito di un giudizio già in corso (specie considerando i giudizi ove sia parte un'amministrazione pubblica), inducendo il giudice a decisioni su base diversa da quella alla quale la controparte poteva legittimamente aspirare al momento di introduzione della lite.

La norma censurata violerebbe questi principi, in quanto, malgrado la precisazione del primo comma secondo cui l'atto di acquisizione è destinato a non operare retroattivamente, con la disposizione dell'ottavo comma avrebbe confermato la possibilità dell'amministrazione di utilizzare il provvedimento *ex tunc*, per fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi sia già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato, in conformità alla finalità di attribuire alle amministrazioni occupanti una legale via di uscita dalle situazioni di illegalità venutesi a verificare nel corso degli anni.

Sotto tale profilo, la norma risulterebbe anche in contrasto con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., nella parte in cui, disponendo la propria applicabilità ai giudizi in corso, violerebbe i principi del giusto processo, in particolare la condizione di parità delle parti davanti al giudice, che risulterebbe lesa dall'intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, allo scopo di influire sulla risoluzione di una circoscritta e determinata categoria di controversie.

4.- In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle questioni sollevate con le due ordinanze (r.o. n. 163 del 2014 e n. 219 del 2014) del TAR Lazio, sezione seconda.

In entrambi i casi, infatti, non risulta essere stato emanato alcun provvedimento di acquisizione *ex art. 42-bis* del T.U. sulle espropriazioni da parte della pubblica amministrazione.

Il TAR rimettente, anzi, in entrambe le ordinanze ha affermato che dovrebbe limitarsi a ordinare alla resistente pubblica amministrazione di procedere alla restituzione alla parte 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».

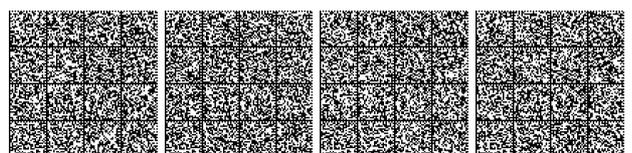
Trattasi, dunque, di una circostanza solo eventuale che non risulta essersi realizzata, il che esclude la necessità di fare applicazione nel caso concreto della norma impugnata.

5.- Sempre in via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato e dal Comune di Porto Cesareo (parte costituita nel procedimento *a quo*) nel giudizio r.o. n. 89 del 2014.

5.1.- Secondo l'Avvocatura generale, il riparto di giurisdizione in materia è disciplinato dall'art. 133, primo comma, del codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo»), la cui lettera *f*) attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia, tranne quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa.

Ne consegue che, solo ove l'indennizzo previsto dall'art. 42-*bis* fosse qualificabile come «indennità», potrebbe ipotizzarsi la traslatio iudicii prospettata dal giudice rimettente, in caso di superamento dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati.

Secondo la difesa erariale, invece, al di là del termine utilizzato dalla norma (in stretta connessione con il sostantivo utilizzato dal terzo comma dell'art. 42 Cost.), la ricostruzione sistematica dell'istituto porterebbe a concludere per la configurabilità di una obbligazione di matrice risarcitoria, con conseguente giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, indipendentemente dalla fondatezza o meno della sollevata questione di legittimità costituzionale della norma. Difetterebbe, dunque, la rilevanza della questione nell'ambito del regolamento di giurisdizione azionato nel giudizio *a quo*.



#### 5.1.1.- L'eccezione non è fondata.

Il giudizio di rilevanza, per costante giurisprudenza costituzionale, è riservato al giudice rimettente, sì che l'intervento della Corte deve limitarsi ad accertare l'esistenza di una motivazione sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino ad un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni.

In altre parole, nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il rimettente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (*ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2013, n. 41 del 2011 e n. 270 del 2010). Un simile presupposto non si verifica nel caso di specie, avendo il rimettente motivato in maniera non implausibile circa la qualificazione in termini indennitari (e non risarcitori) del ristoro previsto dalla norma censurata per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale subito dal privato (peraltro conformemente ad un indirizzo accolto - sebbene non unanimemente - anche dalla giurisprudenza amministrativa: Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 29 agosto 2013, n. 4318 e, sezione sesta, sentenza 15 marzo 2012, n. 1438).

5.2.- Un ulteriore profilo di inammissibilità per difetto di rilevanza è individuato dall'Avvocatura generale nella scarna descrizione della fattispecie concreta da cui ha avuto origine la proposizione del regolamento di giurisdizione. Il giudice rimettente non avrebbe, infatti, specificato se la vicenda abbia avuto origine da un'ipotesi di occupazione "usurpativa" o di occupazione "acquisitiva". Solo nel primo caso, secondo la costante giurisprudenza di legittimità, il privato avrebbe diritto alla restituzione del bene.

#### 5.2.1.- Anche tale eccezione non è fondata.

Sebbene in termini sintetici, l'ordinanza di rimessione specifica che la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera era in effetti intervenuta, ma che ne erano inutilmente scaduti i termini, rientrando, dunque, la fattispecie nell'ambito della cosiddetta occupazione acquisitiva.

5.3.- Il Comune di Porto Cesareo ha eccepito, a sua volta, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Il giudice rimettente, infatti, ha sostenuto che, qualora l'art. 42-*bis* venisse espunto dall'ordinamento, il privato potrebbe aspirare ad ottenere la restituzione del bene illegittimamente occupato.

Ad avviso del Comune, tale restituzione non sarebbe più ipotizzabile, in virtù del giudicato formatosi sulla precedente sentenza (del 25 giugno 2010, n. 1614) del TAR adito, che ne aveva espressamente esclusa la possibilità. Ciò, peraltro, su sostanziale rinuncia dello stesso ricorrente a conseguire la restituzione, come dimostrato dal contenuto dei motivi aggiunti proposti nel giudizio amministrativo ancora pendente, tendenti solo ad ottenere la determinazione dell'indennizzo in seguito al provvedimento ex art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni nelle more adottato dal Comune di Porto Cesareo.

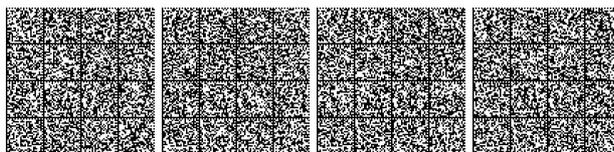
Nessuna utilità - osserva il Comune - potrebbe dunque ricavare il privato dalla eventuale caducazione della norma impugnata.

#### 5.3.1.- L'eccezione non è fondata.

Il regolamento di giurisdizione è stato proposto - proprio dal Comune resistente - perché il privato ha comunque chiesto anche la rideterminazione dell'indennizzo, esattamente in forza dell'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni, entrato in vigore nelle more del giudizio. Come evidenziato nell'ordinanza di rimessione, ne risulta che se la norma censurata fosse dichiarata incostituzionale, il ristoro economico sarebbe assoggettato al regime del risarcimento ex art. 2043 cod. civ., a prescindere dal riconoscimento del diritto alla restituzione del bene.

In altri termini, la rilevanza della questione emerge dal fatto che se la questione di legittimità costituzionale fosse accolta, il giudizio rimarrebbe incardinato innanzi al giudice amministrativo, investito della domanda di rideterminazione del ristoro economico, che acquisterebbe natura risarcitoria; se essa fosse rigettata, ne deriverebbe invece la traslatio iudicii innanzi al giudice ordinario, per i profili di quantificazione dell'indennizzo previsto dall'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni.

5.4.- Sotto altro aspetto, quello del diritto al risarcimento integrale del danno (informato ai principi di cui agli artt. 2043 e 2059 cod. civ.), in luogo del mero indennizzo, il Comune eccepisce ulteriormente l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, in quanto il danno sarebbe già stato determinato in forma integrale, sempre in esecuzione del giudicato formatosi sulla precedente sentenza n. 1614 del 2010 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione distaccata di Lecce, adempiendo al quale la determinazione dell'indennizzo sarebbe stata superiore a quanto spettante in applicazione della norma censurata.



5.4.1.- Anche tale eccezione è infondata, inerendo al merito del giudizio che ha dato luogo al regolamento di giurisdizione, e nell'ambito del quale dovrà essere vagliata dall'autorità giudiziaria che sarà individuata come attributaria della controversia.

6.- Le questioni sollevate dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con le ordinanze r.o. n. 89 e n. 90 del 2014, non sono fondate, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 113 Cost. Con riferimento agli artt. 42, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., tali questioni non sono fondate nei sensi di cui in motivazione.

6.1.- L'art. 42-bis è stato introdotto nel T.U. sulle espropriazioni dall'art. 34, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo che questa Corte, con sentenza n. 293 del 2010, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, dell'art. 43 del medesimo T.U. sulle espropriazioni, che disciplinava un istituto affine.

6.2.- È utile partire dalla sommaria descrizione del contesto, anche giurisprudenziale, nel quale sono stati inseriti, dapprima l'art. 43, e poi l'art. 42-bis del T.U. sulle espropriazioni.

Come è noto, in presenza di una serie di patologie rilevabili nei procedimenti amministrativi di espropriazione, la giurisprudenza di legittimità aveva elaborato gli istituti dell'occupazione «appropriativa» ed «usurpativa».

In sintesi, la prima era caratterizzata da una anomalia del procedimento espropriativo, a causa della sua mancata conclusione con un formale atto ablativo, mentre la seconda era collegata alla trasformazione del fondo di proprietà privata, in assenza di dichiarazione di pubblica utilità. Nel primo caso (a partire dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 26 febbraio 1983, n. 1464), l'acquisto della proprietà conseguiva ad un'inversione della fattispecie civilistica dell'accessione di cui agli artt. 935 e seguenti cod. civ., in considerazione della trasformazione irreversibile del fondo. Secondo questa ricostruzione, la destinazione irreversibile del suolo privato illegittimamente occupato comportava l'acquisto a titolo originario, da parte dell'ente pubblico, della proprietà del suolo e la contestuale estinzione del diritto di proprietà del privato. La successiva sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 10 giugno 1988, n. 3940, precisò poi la figura della «occupazione acquisitiva», limitandola al caso in cui si riscontrasse una valida dichiarazione di pubblica utilità che permetteva di far prevalere l'interesse pubblico su quello privato.

L'«occupazione usurpativa», invece, non accompagnata da dichiarazione di pubblica utilità, ab initio o per effetto dell'intervenuto annullamento del relativo atto o per scadenza dei relativi termini, in quanto tale non determinava l'effetto acquisitivo a favore della pubblica amministrazione.

6.3.- Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 del T.U. sulle espropriazioni per eccesso di delega, questa Corte (sentenza n. 293 del 2010) ha rilevato che l'intervento della pubblica amministrazione sulle procedure ablatorie, come disciplinato dalla norma da ultimo richiamata, eccedeva gli istituti della occupazione appropriativa ed usurpativa, così come delineati dalla giurisprudenza di legittimità, prevedendo un generalizzato potere di sanatoria, attribuito alla stessa amministrazione che aveva commesso l'illecito, addirittura a dispetto di un giudicato che avesse disposto il ristoro in forma specifica del diritto di proprietà violato.

Nella medesima pronuncia, questa Corte aveva, inoltre, prospettato in termini dubitativi la compatibilità del meccanismo di «acquisizione sanante», per come disciplinato dalla norma allora impugnata, con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Quest'ultima, infatti, sia pure incidentalmente, ha più volte osservato che l'espropriazione cosiddetta indiretta si pone in violazione del principio di legalità, perché non è in grado di assicurare un sufficiente grado di certezza e permette all'amministrazione di utilizzare a proprio vantaggio una situazione di fatto derivante da «azioni illegali». Ciò accade sia allorché tale situazione costituisca conseguenza di un'interpretazione giurisprudenziale, sia allorché derivi da una legge (con espresso riferimento all'art. 43 del T.U. sulle espropriazioni), in quanto l'espropriazione indiretta non può comunque costituire un'alternativa ad un'espropriazione adottata secondo «buona e debita forma» (sentenza 12 gennaio 2006, Sciarrotta e altri contro Italia).

6.4.- È dunque opportuno che lo scrutinio della norma censurata nel presente giudizio di legittimità costituzionale sia preceduto da un suo raffronto con l'art. 43 del T.U. sulle espropriazioni, dovendosi, dapprima, stabilire se il nuovo meccanismo acquisitivo risulti disciplinato in modo difforme rispetto a quello previsto dal precedente art. 43, e successivamente valutare la consistenza delle censure mosse dalle ordinanze di rimessione.

6.5.- L'art. 42-bis del T.U. sulle espropriazioni ha certamente reintrodotto la possibilità, per l'amministrazione che utilizza senza titolo un bene privato per scopi di interesse pubblico, di evitarne la restituzione al proprietario (e/o la riduzione in pristino stato), attraverso un atto di acquisizione coattiva al proprio patrimonio indisponibile. Tale atto sostituisce il regolare procedimento ablativo prefigurato dal T.U. sulle espropriazioni, e si pone, a sua volta, come una sorta di procedimento espropriativo semplificato, che assorbe in sé sia la dichiarazione di pubblica utilità, sia il decreto di esproprio, e quindi sintetizza uno actu lo svolgimento dell'intero procedimento, in presenza dei presupposti indicati dalla norma.



Come evidenziato dalla difesa erariale, tuttavia, il nuovo meccanismo acquisitivo presenta significative differenze rispetto all'art. 43 del T.U. sulle espropriazioni.

La nuova disposizione, risolvendo un contrasto interpretativo insorto in giurisprudenza sull'art. 43 appena citato, dispone espressamente che l'acquisto della proprietà del bene da parte della pubblica amministrazione avvenga ex nunc, solo al momento dell'emanazione dell'atto di acquisizione (ciò che impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato).

Inoltre, la norma censurata impone uno specifico obbligo motivazionale "rafforzato" in capo alla pubblica amministrazione procedente, che deve indicare le circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio.

La motivazione, in particolare, deve esibire le «attuali ed eccezionali» ragioni di interesse pubblico che giustificano l'emanazione dell'atto, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati, e deve, altresì, evidenziare l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione.

Ancora, nel computo dell'indennizzo viene fatto rientrare non solo il danno patrimoniale, ma anche quello non patrimoniale, forfetariamente liquidato nella misura del 10 per cento del valore venale del bene. Ciò costituisce sicuramente un ristoro supplementare rispetto alla somma che sarebbe spettata nella vigenza della precedente disciplina.

Il passaggio del diritto di proprietà, inoltre, è sottoposto alla condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute, da effettuare entro 30 giorni dal provvedimento di acquisizione.

La nuova disciplina si applica non solo quando manchi del tutto l'atto espropriativo, ma anche laddove sia stato annullato - o impugnato a tal fine, nel qual caso occorre il previo ritiro in autotutela da parte della medesima pubblica amministrazione - l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, oppure la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera oppure, ancora, il decreto di esproprio.

Non è stata più riproposta la cosiddetta acquisizione in via giudiziaria, precedentemente prevista dal comma 3 dell'art. 43, ed in virtù della quale l'acquisizione del bene in favore della pubblica amministrazione poteva realizzarsi anche per effetto dell'intervento di una pronuncia del giudice amministrativo, volta a paralizzare l'azione restitutoria proposta dal privato.

Non secondaria, nell'economia complessiva del nuovo istituto, è infine la previsione (non presente nel precedente art. 43) in base alla quale l'autorità che emana il provvedimento di acquisizione ne dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti mediante trasmissione di copia integrale.

Si è, dunque, in presenza di un istituto diverso da quello disciplinato dall'art. 43 del T.U. sulle espropriazioni.

Occorre ora esaminare partitamente le censure mosse dalle ordinanze di rimessione, con riferimento ai singoli parametri evocati.

6.6.- La prima censura attiene al supposto contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.

Il parametro di cui all'art. 3 Cost. viene invocato dai giudici rimettenti sotto il duplice versante della violazione del principio di eguaglianza - con profili involgenti anche la violazione dell'art. 24 Cost., sub specie di compressione del diritto di difesa - e dell'intrinseca irragionevolezza della norma impugnata.

La questione non è fondata.

6.6.1.- Quanto al primo versante della questione così posta, i giudici rimettenti rilevano che la norma riserverebbe un trattamento privilegiato alla pubblica amministrazione rispetto a qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento che abbia commesso un fatto illecito, pur in mancanza di un pregresso effettivo esercizio di funzione amministrativa e, dunque, sulla base della sola qualifica soggettiva dell'autore della condotta.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, la violazione del principio di eguaglianza sussiste solo qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, ma non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenza n. 155 del 2014; ordinanze n. 41 del 2009 e n. 109 del 2004), sempre con il limite generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza (sentenza n. 85 del 2013).

Nel caso di specie, i giudici rimettenti omettono di considerare che, se pure il presupposto di applicazione della norma sia «l'indebita utilizzazione dell'area» - ossia una situazione creata dalla pubblica amministrazione in carenza di potere (per la mancanza di una preventiva dichiarazione di pubblica utilità dell'opera o per l'annullamento o la perdita di efficacia di essa) - tuttavia l'adozione dell'atto acquisitivo, con effetti non retroattivi, è certamente espressione di un potere attribuito appositamente dalla norma impugnata alla stessa pubblica amministrazione. Con l'adozione di tale atto, quest'ultima riprende a muoversi nell'alveo della legalità amministrativa, esercitando una funzione amministrativa ritenuta meritevole di tutela privilegiata, in funzione degli scopi di pubblica utilità perseguiti, sebbene emersi successivamente alla consumazione di un illecito ai danni del privato cittadino.



Sotto questo punto di vista, trascurato dai rimettenti, la situazione appare conforme alla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «[...] la P.A. ha una posizione di preminenza in base alla Costituzione non in quanto soggetto, ma in quanto esercita potestà specificamente ed esclusivamente attribuitele nelle forme tipiche loro proprie. In altre parole, è protetto non il soggetto, ma la funzione, ed è alle singole manifestazioni della P.A. che è assicurata efficacia per il raggiungimento dei vari fini pubblici ad essa assegnati» (così la sentenza n. 138 del 1981).

Di conseguenza, neppure potrebbe dirsi violato l'art. 24 Cost., come sostengono i rimettenti. Tale norma costituzionale è infatti posta a presidio del diritto alla tutela giurisdizionale (ordinanza n. 32 del 2013), assumendo così una valenza processuale (ordinanze n. 244 del 2009 e n. 180 del 2007).

In particolare, l'art. 24, come pure il successivo art. 113 Cost., enunciano il principio dell'effettività del diritto di difesa, il primo in ambito generale, il secondo con riguardo alla tutela contro gli atti della pubblica amministrazione, ed entrambi tali parametri sono volti a presidiare l'adequazione degli strumenti processuali posti a disposizione dall'ordinamento per la tutela in giudizio dei diritti, operando esclusivamente sul piano processuale (in tal senso, *ex plurimis*, sentenza n. 20 del 2009).

Ne deriva che la violazione di tale parametro costituzionale può considerarsi sussistente solo nei casi di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» (sentenza n. 237 del 2007) o di imposizione di oneri tali da compromettere irrimediabilmente la tutela stessa (ordinanza n. 213 del 2005) e non anche nel caso in cui, come nella specie, la norma censurata non elimini affatto la possibilità di usufruire della tutela giurisdizionale (sentenza n. 85 del 2013). Tale tutela viene bensì parzialmente "conformata", in modo da garantire comunque un serio ristoro economico, prevedendosi l'esclusione delle sole azioni restitutorie; ma queste ultime non sarebbero congruamente esperibili rispetto ad un comportamento non più qualificato in termini di illecito.

In definitiva, il diritto alla tutela giurisdizionale, a presidio del quale la norma costituzionale invocata è posta (sentenza n. 15 del 2012), non risulta violato dalla disposizione censurata.

6.6.2.- Sotto altro aspetto, sempre secondo i giudici rimettenti, la violazione del principio di eguaglianza risulterebbe dal fatto che l'indennizzo previsto dalla norma censurata sarebbe ingiustificatamente inferiore nel confronto con l'espropriazione in via ordinaria dello stesso immobile.

In realtà, la norma attribuisce al privato proprietario il diritto ad ottenere il ristoro del danno patrimoniale nella misura pari al valore venale del bene (così come accade per l'espropriazione condotta nelle forme ordinarie), oltre ad una somma a titolo di danno non patrimoniale, quantificata in misura pari al 10 per cento del valore venale del bene. Si è perciò in presenza di un importo ulteriore, non previsto per l'espropriazione condotta nelle forme ordinarie, determinato direttamente dalla legge, in misura certa e prevedibile. E deve sottolinearsi che il privato, in deroga alle regole ordinarie, è in tal caso sollevato dall'onere della relativa prova.

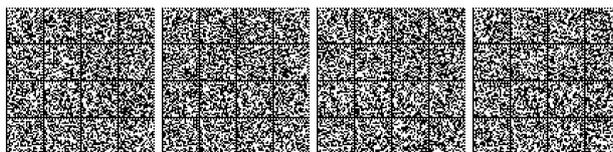
Quanto all'indennità dovuta per il periodo di occupazione illegittima antecedente al provvedimento di acquisizione, è vero che essa viene determinata in base ad un parametro riduttivo rispetto a quello cui è commisurato l'analogo indennizzo per la (legittima) occupazione temporanea dell'immobile, ma il terzo comma della norma impugnata contiene una clausola di salvaguardia, in base alla quale viene fatta salva la prova di una diversa entità del danno.

6.6.3.- Sollecitano i giudici rimettenti un ulteriore vaglio di conformità al principio di eguaglianza, in quanto nel sistema delineato dalla norma censurata il bene privato detenuto *sine titulo* sarebbe sottoposto in perpetuo al sacrificio dell'espropriazione, mentre nel procedimento ordinario di espropriazione l'esposizione al pericolo dell'emanazione del provvedimento acquisitivo è temporalmente limitata all'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità.

La norma impugnata, in effetti, non prevede alcun termine per l'esercizio del potere riconosciuto alla pubblica amministrazione. Ma i rimettenti non hanno preso in considerazione le molteplici soluzioni, elaborate dalla giurisprudenza amministrativa, per reagire all'inerzia della pubblica amministrazione autrice dell'illecito: a seconda degli orientamenti, infatti, talvolta è stato posto a carico del proprietario l'onere di esperire il procedimento di messa in mora, per poi impugnare l'eventuale silenzio-rifiuto dell'amministrazione; in altri casi, è stato riconosciuto al giudice amministrativo anche il potere di assegnare all'amministrazione un termine per scegliere tra l'adozione del provvedimento di cui all'art. 42-*bis* e la restituzione dell'immobile.

È dunque possibile scegliere - tra le molteplici elaborate - un'interpretazione idonea ad evitare il pregiudizio consistente nell'asserita esposizione in perpetuo al potere di acquisizione, senza in alcun modo forzare la lettera della disposizione (per tutte, tra le più recenti, sentenza n. 235 del 2014).

6.6.4.- I rimettenti lamentano, infine, l'intrinseca irragionevolezza dell'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni, con presunta violazione dell'art. 3 Cost. anche sotto questo profilo.



Secondo i giudici rimettenti, in primo luogo, la norma avrebbe trasformato il precedente regime risarcitorio in un indennizzo derivante da atto lecito, che di conseguenza assumerebbe natura di debito di valuta, non automaticamente soggetto alla rivalutazione monetaria.

Lamentano, inoltre, i rimettenti che il ristoro economico assicurato resterebbe pur sempre inferiore nel confronto con l'espropriazione per le vie ordinarie dello stesso immobile, in quanto: *a)* ove il fondo abbia destinazione edificatoria, non è riconosciuto l'aumento del 10 per cento di cui all'art. 37, comma 2, del T.U. sulle espropriazioni, non richiamato dalla norma impugnata; *b)* se il terreno è agricolo, non è applicabile il precedente art. 40, comma 1, che impone di tener conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e «del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola».

È noto che lo scrutinio di ragionevolezza, in ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, impone alla Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988).

Orbene, alla luce di tali premesse, anche queste censure non sono fondate.

Quanto a quella relativa alla mutata natura del ristoro, la norma prevede bensì la corresponsione di un indennizzo, ma determinato in misura corrispondente al valore venale del bene e con riferimento al momento del trasferimento della proprietà di esso, sicché non vengono in considerazione somme che necessitano di una rivalutazione.

Quanto alle restanti censure, è appena il caso di sottolineare che l'aumento del 10 per cento previsto dal comma 2 dell'art. 37 del T.U. sulle espropriazioni non si applica a tutte le procedure, ma solo nei casi in cui sia stato concluso l'accordo di cessione (o quando esso non sia stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato, ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva), senza contare che ai destinatari del provvedimento di acquisizione spetta sempre un surplus pari proprio al 10 per cento del valore venale del bene, a titolo di ristoro del danno non patrimoniale.

Va, ancora, considerato che l'inapplicabilità del comma 1 dell'art. 37 del T.U. sulle espropriazioni (pure non richiamato dalla norma censurata per i terreni a vocazione edilizia) esclude anche la riduzione del 25 per cento dell'indennizzo - prevista invece per le espropriazioni legittime - imposta quando la vicenda è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale.

Infine, i giudici rimettenti - basandosi sul solo dato letterale e trascurando una visione di sistema - non hanno sperimentato la praticabilità di un'interpretazione che, facendo riferimento genericamente al «valore venale del bene», consenta di ritenere riconducibili ad esso anche le somme corrispondenti al valore delle colture effettivamente praticate sul fondo e al valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, previsti dall'art. 40 del T.U. sulle espropriazioni.

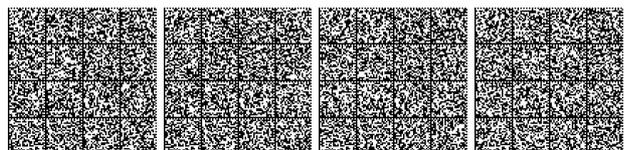
La stessa obiezione può essere mossa alla censura secondo cui la norma impugnata non contemplerebbe l'ipotesi di espropriazione parziale e non consentirebbe, per questo motivo, di tener conto della diminuzione di valore del fondo residuo, invece indennizzata fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359, recante «Espropriazioni per causa di utilità pubblica» (art. 40, ora trasfuso nell'art. 33 del T.U. sulle espropriazioni).

6.7.- I giudici rimettenti dubitano della compatibilità della norma censurata con l'art. 42 Cost.

In particolare, ritengono che l'art. 42 Cost. - disciplinando la potestà espropriativa come avente carattere eccezionale, esercitabile solo nei casi in cui sia la legge a prevederla e nella necessaria ricorrenza di «motivi di interesse generale» - imponga che questi ultimi siano predeterminati dall'amministrazione ed emergano da un apposito procedimento, anteriormente al sacrificio del diritto di proprietà. L'emersione del pubblico interesse, culminante nell'adozione della dichiarazione di pubblica utilità, dovrebbe perciò risultare da una fase preliminare, autonoma e strumentale rispetto al successivo procedimento espropriativo in senso stretto, cioè in un momento in cui sia possibile un'effettiva comparazione tra l'interesse pubblico e l'interesse privato, al fine di evidenziare la scelta migliore, quando eventuali ipotesi alternative all'espropriazione non siano ostacolate da una situazione fattuale ormai irreversibilmente compromessa.

La questione, così posta, non è fondata, nei sensi qui di seguito indicati.

Da una parte, la norma censurata delinea pur sempre una procedura espropriativa, che in quanto tale non può presentare alcune caratteristiche essenziali. Ma non si deve trascurare, dall'altra parte, che si tratta di una procedura «eccezionale», che ha necessariamente da confrontarsi con la situazione fattuale chiamata a risolvere, in cui la previa dichiarazione di pubblica utilità dell'opera sarebbe distonica rispetto ad un'opera pubblica già realizzata. La norma



cenjurata presuppone evidentemente una già avvenuta modifica dell'immobile, utilizzato per scopi di pubblica utilità: da questo punto di vista, non è congrua la pretesa che l'adozione del provvedimento di acquisizione consegua all'esito di un procedimento scandito in fasi logicamente e temporalmente distinte, esattamente come nella procedura espropriativa condotta nelle forme ordinarie.

Si è, invece, in presenza di una procedura espropriativa che, sebbene necessariamente "semplificata" nelle forme, si presenta "complessa" negli esiti, prevedendosi l'adozione di un provvedimento «specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione».

L'adozione del provvedimento acquisitivo presuppone, appunto, una valutazione comparata degli interessi in conflitto, qualitativamente diversa da quella tipicamente effettuata nel normale procedimento espropriativo. E l'assenza di ragionevoli alternative all'adozione del provvedimento acquisitivo va intesa in senso pregnante, in stretta correlazione con le eccezionali ragioni di interesse pubblico richiamate dalla disposizione in esame, da considerare in comparazione con gli interessi del privato proprietario. Non si tratta, soltanto, di valutare genericamente una eccessiva difficoltà od onerosità delle alternative a disposizione dell'amministrazione, secondo un principio già previsto in generale dall'art. 2058 cod. civ. Per risultare conforme a Costituzione, l'ampiezza della discrezionalità amministrativa va delimitata alla luce dell'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione *sine titulo* e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, la quale ultima non risulta mutata neppure a seguito di trasformazione irreversibile del fondo. Ne deriva che l'adozione dell'atto acquisitivo è consentita esclusivamente allorché costituisca l'*extrema ratio* per la soddisfazione di "attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico", come recita lo stesso art. 42-*bis* del T.U. delle espropriazioni. Dunque, solo quando siano state escluse, all'esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita, e non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale, del bene, previa riduzione in pristino, al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà.

Soltanto sotto questa luce tornano ad essere valorizzati - pur in assenza di una preventiva dichiarazione di pubblica utilità o in caso di suo annullamento o perdita di efficacia - i «motivi di interesse generale» presupposti dall'art. 42 Cost., secondo il quale il diritto di proprietà può essere compresso «sol quando lo esiga il limite della "funzione sociale" [...]: funzione sociale, la quale esprime, accanto alla somma dei poteri attribuiti al proprietario nel suo interesse, il dovere di partecipare alla soddisfazione di interessi generali, nel che si sostanzia la nozione stessa del diritto di proprietà come viene modernamente intesa e come è stata recepita dalla nostra Costituzione» (sentenza n. 108 del 1986).

Soltanto adottando questa prospettiva ermeneutica, l'attribuzione del potere ablatorio (in questa forma eccezionale) può essere ritenuta legittima, sulla scia della giurisprudenza costituzionale che impone alla legge ordinaria di indicare «elementi e criteri idonei a delimitare chiaramente la discrezionalità dell'Amministrazione» (sentenza n. 38 del 1966).

6.8.- Si lamenta, inoltre, dai giudici rimettenti che l'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni violerebbe il principio del giusto procedimento, desumibile dall'art. 97 Cost. Ciò perché il provvedimento acquisitivo consentirebbe il trasferimento della proprietà in assenza di una sequenza procedimentale partecipata dal privato. Il principio di legalità dell'azione amministrativa sarebbe leso anche sotto il profilo della tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 113 Cost.

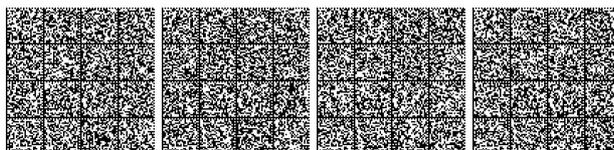
Anche tale questione non è fondata.

Bisogna, innanzitutto, ricordare che il principio del "giusto procedimento" (in virtù del quale i soggetti privati dovrebbero poter esporre le proprie ragioni, e in particolare prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti), non può dirsi assistito in assoluto da garanzia costituzionale (sentenze n. 312, n. 210 e n. 57 del 1995, n. 103 del 1993 e n. 23 del 1978; ordinanza n. 503 del 1987).

Questa constatazione non sminuisce certo la portata che tale principio ha assunto nel nostro ordinamento, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e successive modifiche, in base alla quale «il destinatario dell'atto deve essere informato dell'avvio del procedimento, avere la possibilità di intervenire a propria difesa, ottenere un provvedimento motivato, adire un giudice» (sentenza n. 104 del 2007).

Del resto, proprio in materia espropriativa, questa Corte ha da tempo affermato che i privati interessati devono essere messi «in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico» (sentenza n. 13 del 1962; sentenze n. 344 del 1990, n. 143 del 1989 e n. 151 del 1986).

Per parte sua, il provvedimento disciplinato dalla norma in esame non potrebbe, innanzitutto, sottrarsi all'applicazione delle ricordate, generali, regole di partecipazione del privato al procedimento amministrativo, come, infatti, è riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, che impone la previa comunicazione di avvio del procedimento.



Ma, soprattutto, in virtù della effettiva comparazione degli interessi contrapposti richiesta dalla norma in questione, il privato sarà ulteriormente sempre posto in grado di accentuare il proprio ruolo partecipativo, eventualmente facendo valere l'esistenza delle «ragionevoli alternative» all'adozione dell'annunciato provvedimento acquisitivo, prima fra tutte la restituzione del bene.

6.9.- I giudici rimettenti dubitano, ancora, della conformità della norma impugnata all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma sarebbe in contrasto con i principi della CEDU, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo, sotto due distinti profili.

In primo luogo, l'art. 42-*bis* violerebbe la norma interposta di cui all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, rispetto al quale il fenomeno delle cosiddette «espropriazioni indirette» si porrebbe «in radicale contrasto».

In secondo luogo, l'art. 42-*bis* violerebbe la norma interposta di cui all'art. 6 CEDU, avendo la Corte EDU ripetutamente considerato lecita l'applicazione dello *ius superveniens* in cause già pendenti soltanto in presenza di «ragioni imperative di interesse generale».

La norma risulterebbe anche in contrasto con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., nella parte in cui, disponendo la propria applicabilità ai giudizi in corso, violerebbe i principi del giusto processo, con particolare riferimento alla condizione di parità delle parti davanti al giudice.

6.9.1.- Le doglianze possono essere esaminate congiuntamente, per concludere nel senso della loro infondatezza, nei sensi della motivazione che segue, per le ragioni già esposte, sia pur in relazione al diverso parametro di cui all'art. 42 Cost., al precedente punto 6.7.

È vero, infatti, che la norma trova applicazione anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore, per i quali siano pendenti processi, ed anche se vi sia già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato. Ma è anche vero che questa previsione risponde alla stessa esigenza primaria sottesa all'introduzione del nuovo istituto (così come del precedente art. 43): quella di eliminare definitivamente il fenomeno delle «espropriazioni indirette», che aveva fatto emergere quella che la Corte EDU (nella sentenza 6 marzo 2007, Scordino contro Italia) aveva definito una «*défaillance structurelle*», in contrasto con l'art. 1 del Primo Protocollo allegato alla CEDU.

Né si deve trascurare che con l'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni - come peraltro già accadeva con il precedente art. 43 - l'acquisto della proprietà da parte della pubblica amministrazione non è più legato ad un accertamento in sede giudiziale, connotato, come tale, da margini di imprevedibilità criticamente evidenziati dalla Corte EDU. Soprattutto, come già rilevato (*supra* punto 6.5), rispetto al precedente art. 43, l'art. 42-*bis* contiene significative innovazioni, che rendono il meccanismo compatibile con la giurisprudenza della Corte EDU in materia di espropriazioni cosiddette indirette, ed anzi rispondente all'esigenza di trovare una soluzione definitiva ed equilibrata al fenomeno, attraverso l'adozione di un provvedimento formale della pubblica amministrazione.

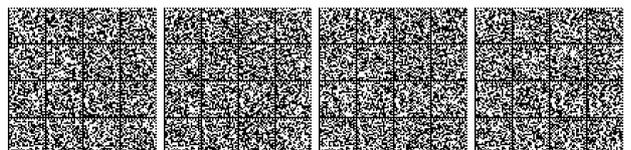
Le differenze rispetto al precedente meccanismo acquisitivo consistono nel carattere non retroattivo dell'acquisto (ciò che impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato), nella necessaria rinnovazione della valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione e, infine, nello stringente obbligo motivazionale che circonda l'adozione del provvedimento.

Anche alla luce dell'asserita violazione degli artt. 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., questo obbligo motivazionale, in base alla significativa previsione normativa, che richiede «l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione», deve essere interpretato, come già chiarito al punto 6.7., nel senso che l'adozione dell'atto è consentita - una volta escluse, all'esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita - solo quando non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale, del bene, previa riduzione in pristino, al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà.

Solo se così interpretata la norma consente infatti:

- di riconoscere, per le situazioni prodottesi prima della sua entrata in vigore, l'esistenza di «imperativi motivi di interesse generale» legittimanti l'applicazione dello *ius superveniens* in cause già pendenti. Tali motivi consistono nell'ineludibile esigenza di eliminare una situazione di deficit strutturale, stigmatizzata dalla Corte EDU;

- di prefigurare, per le situazioni successive alla sua entrata in vigore, l'applicazione della norma come *extrema ratio*, escludendo che essa possa costituire una semplice alternativa ad una procedura espropriativa condotta «in buona e debita forma», come imposto, ancora una volta, dalla giurisprudenza della Corte EDU;



- di considerare rispettata la condizione, posta dalla stessa Corte EDU nella citata sentenza Scordino del 6 marzo 2007, secondo cui lo Stato italiano avrebbe dovuto «sopprimere gli ostacoli giuridici che impediscono la restituzione del terreno sistematicamente e per principio»;

- di impedire alla pubblica amministrazione - ancora una volta in coerenza con le raccomandazioni della Corte EDU - di trarre vantaggio dalla situazione di fatto da essa stessa determinata;

- di escludere il rischio di arbitrarità o imprevedibilità delle decisioni amministrative in danno degli interessati.

Va, infine, valorizzata nella giusta misura la previsione del comma 7 dell'art. 42-bis del T.U. sulle espropriazioni, in base alla quale «[l]’autorità che emana il provvedimento di acquisizione [...] ne dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti». Questo richiamo alle possibili conseguenze per i funzionari che, nel corso della vicenda espropriativa, si siano discostati dalle regole di diligenza previste dall’ordinamento risponde, infatti, ad un invito della stessa Corte EDU (sempre sentenza 6 marzo 2007, Scordino contro Italia), secondo cui «lo Stato convenuto dovrebbe scoraggiare le pratiche non conformi alle norme degli espropri in buona e dovuta forma, adottando misure dissuasive e cercando di individuare le responsabilità degli autori di tali pratiche».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara inammissibile, nel presente giudizio di costituzionalità, l’intervento di D.G.G.;*

*2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 42-bis del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo A), sollevata, in riferimento agli artt. 42, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 113 Cost., dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 97, 111, primo e secondo comma, 113 e 117, primo comma, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’11 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI



ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza del 10 marzo 2015

## ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza n. 442 del 13 gennaio 2014 (r.o. n. 89 del 2014), è intervenuta SEP - Società Edilizia Pineto Spa, con atto depositato in data 23 giugno 2014, specificando di non essere parte del giudizio *a quo*, ma di altro giudizio in cui si controverte circa la legittimità di una procedura espropriativa, suscettibile di essere definita con l'applicazione della norma impugnata; che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio in via incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (tra le tante, ordinanza n. 240 del 2014, sentenza n. 162 del 2014 e relativa ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014, ordinanza n. 156 del 2013, ordinanza n. 150 del 2012 e relativa ordinanza letta all'udienza del 22 maggio 2012, sentenza n. 293 del 2011, sentenza n. 118 del 2011, sentenza n. 138 del 2010 e relativa ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010); che, in questo caso, il rapporto sostanziale dedotto in causa è del tutto differente rispetto a quello oggetto dei procedimenti da cui è scaturito il giudizio costituzionale r.o. n. 89 del 2014, pur essendo, secondo la prospettazione dell'interveniente, suscettibile di essere regolato dalla norma oggetto di censura; che l'ammissibilità d'interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo* (per tutte, ordinanza n. 32 del 2013, sentenze n. 119 del 2012 e n. 49 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile, nel presente giudizio di costituzionalità, l'intervento di SEP - Società Edilizia Pineto Spa.

F.to: Alessandro Criscuolo, *Presidente*

T\_150071

N. 72

*Ordinanza 15 - 30 aprile 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ferrovie in regime di gestione commissariale governativa - Attribuzione alla Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di tutte le funzioni ed i compiti della gestione commissariale - Conseguente cessazione dall'incarico dei Commissari governativi.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 21, comma 5.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, nel procedimento vertente tra Tafuri Gaetano e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con ordinanza del 25 ottobre 2013, iscritta al n. 190 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 15 aprile 2015 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con l'ordinanza menzionata in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 70, 77, 97 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111;

che tale disposizione prevede, per finalità di contenimento della spesa pubblica e con lo scopo di assicurare l'organico completamento delle procedure di trasferimento alle Regioni dei compiti e delle funzioni di programmazione ed amministrazione relativi alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa, che tutte le funzioni e i compiti delle gestioni commissariali governative ferroviarie siano attribuite alla competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; e che, a far data dall'entrata in vigore del decreto-legge in cui la disposizione è inserita, i commissari governativi nominati cessino dall'incarico e dall'esercizio delle funzioni;

che la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata nel corso di un giudizio instaurato da T.G. per impugnare, innanzi al TAR Sicilia, sezione staccata di Catania, il provvedimento con il quale gli era stato revocato, con provvedimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'incarico di commissario governativo della gestione commissariale governativa della Ferrovia Circumetnea;

che, in seguito a tale impugnazione, il provvedimento veniva sospeso, con decreto presidenziale del 21 giugno 2011, n. 789;

che, prima che la misura cautelare potesse venir discussa in contraddittorio tra le parti, è intervenuto il d.l. n. 98 del 2011, come convertito, contenente la norma impugnata;

che, con ordinanza n. 1021 del 26 luglio 2011, il TAR ha dichiarato improcedibile la domanda cautelare in ragione del mutato quadro normativo, sicché il ricorrente ha notificato ulteriori motivi aggiunti di impugnazione avverso il provvedimento - formalmente normativo, ma ritenuto sostanzialmente amministrativo - contenuto nell'art. 21, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nonché avverso gli atti con i quali il Ministero ha dato immediata esecuzione alla previsione normativa, sollevando eccezione di illegittimità costituzionale del citato art. 21, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011;

che tale eccezione è stata accolta dal TAR adito, che ha sollevato la relativa questione con ordinanza del 25 ottobre 2013;

che il giudice rimettente, in punto di rilevanza, osserva che il ricorso sarebbe stato certamente accolto, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati, se la sopravvenienza, nel corso del giudizio, della disposizione normativa censurata non si fosse posta come ostacolo insuperabile all'accoglimento dell'impugnativa, stante la chia-



rezza e la perentorietà del testo, nonché per l'evidente impossibilità di interpretazioni differenti da quelle prima facie emergenti ovvero costituzionalmente orientate, con conseguente necessità di dichiarare improcedibile il ricorso, per sopravvenuta carenza di interesse;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente dubita, in primo luogo, della compatibilità della norma impugnata con i parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost., evidenziando che il ricorrente sarebbe l'unico commissario governativo in carica, e quindi l'unico a dover cessare dall'incarico, in applicazione dell'art. 21, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, norma asseritamente destinata a non trovare ulteriori applicazioni in futuro, non potendo essere istituite - per effetto, da ultimo, delle disposizioni del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) - altre ferrovie in gestione commissariale governativa;

che, secondo il rimettente, la norma impugnata si presenterebbe perciò come una non rituale legge-provvedimento, riguardante nella realtà un solo soggetto - ad onta del numero plurale più volte utilizzato nel testo normativo - e mossa dall'obbiettivo peculiare di determinare la decadenza del ricorrente dall'incarico ricoperto, con violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e buon andamento (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 267 del 2007);

che, sempre rispetto all'art. 3 Cost., con particolare riferimento al principio di ragionevolezza e non arbitrarietà, emergerebbe, ad avviso del rimettente, una contraddizione ed un salto logico tra il preambolo del d.l. n. 98 del 2011 e la norma impugnata, non comprendendosi come la cessazione dall'incarico dell'ultimo commissario governativo possa concorrere alla stabilizzazione finanziaria e al contenimento della spesa pubblica, eseguire un impegno assunto in sede comunitaria, ovvero costituire uno stimolo fiscale;

che il giudice rimettente dubita, inoltre, della compatibilità della norma impugnata con i parametri di cui agli artt. 24, 25 e 113 Cost., poiché ulteriore effetto o scopo indiretto della norma, ritenuto non perseguibile, sarebbe stato quello di evitare le imminenti decisioni cautelari e di merito, dalla amministrazione temute come presumibilmente sfavorevoli, eludendone quindi il contenuto precettivo (viene ancora richiamata la sentenza di questa Corte n. 267 del 2007);

che, infine, il giudice rimettente dubita della conformità della norma censurata con i parametri di cui agli artt. 70 e 77 Cost., essendo, a suo dire, evidente come tale norma non sia sussumibile tra i casi straordinari di necessità e urgenza che abilitano il Governo a derogare eccezionalmente all'ordinario riparto costituzionale delle funzioni legislative; in particolare, la mancanza del requisito della necessità e dell'urgenza deriverebbe dall'assenza di qualunque nesso tra procedura di trasferimento dei compiti alle Regioni ed eliminazione delle gestioni commissariali governative;

che nel giudizio è intervenuto - con atto depositato il 25 novembre 2014 - il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale, e prospettando, in via preliminare, l'inammissibilità della stessa, per difetto di motivazione sulla rilevanza.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 70, 77, 97 e 113 della Costituzione, dell'art. 21, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111;

che, ad avviso del rimettente, tale disposizione - nelle forme di una non rituale "legge-provvedimento", disomogenea rispetto agli obiettivi del decreto-legge in cui è inserita, priva dei richiesti requisiti di necessità e urgenza - dietro il proclamato obbiettivo di consentire il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative relative alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa, avrebbe lo scopo reale di determinare la decadenza del ricorrente dalle funzioni di commissario governativo della Ferrovia Circumetnea, con l'ulteriore traguardo di incidere sul giudizio in corso, evitando le imminenti decisioni cautelari e di merito, dalla amministrazione temute come presumibilmente sfavorevoli;

che tuttavia, con riferimento alle censure relative alla violazione degli artt. 3, 24, 25, 97 e 113 Cost., la disposizione legislativa censurata, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice rimettente, non si presenta affatto nelle forme della legge-provvedimento, secondo i caratteri enucleati dalla giurisprudenza di questa Corte, non mostrando un contenuto particolare e concreto (*ex plurimis*, sentenze n. 20 del 2012 e n. 270 del 2010) né, perciò, producendo direttamente effetti nei confronti di destinatari determinati o di numero limitato (*ex multis*, sentenze n. 275 e n. 154 del 2013 e n. 94 del 2009);



che essa infatti interviene, per il passato, sulle gestioni commissariali governative esistenti - a prescindere dalla questione, meramente fattuale, relativa al loro numero odierno - facendo cessare dagli incarichi e dalle funzioni i commissari governativi nominati, e, per il futuro, disegna un nuovo assetto delle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa, attribuendone tutte le funzioni e i compiti in capo alla Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per favorire l'organico completamento delle procedure di trasferimento alle Regioni dei compiti amministrativi in materia;

che è quindi la disposizione censurata ad impedire l'istituzione di nuovi organismi, analoghi a quello cui era preposto il ricorrente nel giudizio *a quo*, e che, sotto questo profilo, essa non costituisce affatto, come invece asserito dal giudice rimettente, un inutile doppione di disposizioni già esistenti, giacché il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), non contiene, per parte sua, alcuna norma di divieto espresso di istituzione di nuove gestioni commissariali, mantenendone la possibilità teorica fino al definitivo passaggio delle funzioni di amministrazione alle Regioni;

che la norma censurata costituisce il tassello finale di un progetto riformatore di ampio respiro, di cui si cerca di favorire la definitiva e piena realizzazione con il superamento delle ferrovie in gestione commissariale governativa, e del quale la specifica norma censurata - che comporta la decadenza dei commissari governativi in carica - costituisce una mera e inevitabile conseguenza;

che il descritto inquadramento dell'intervento normativo censurato rende ultroneo il vaglio di costituzionalità imposto dalla giurisprudenza di questa Corte sugli atti aventi natura di leggi-provvedimento, non essendo configurabile né la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, prospettata dal rimettente, in relazione all'arbitrarietà ed alla non ragionevolezza della disciplina denunciata, né l'asserita lesione del diritto alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo (sentenza n. 64 del 2014);

che, dunque, le censure relative alla presunta violazione degli artt. 3, 24, 25, 97 e 113 Cost. sono manifestamente infondate;

che, quanto alla asserita violazione degli artt. 70 e 77 Cost., i presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo (sentenza n. 22 del 2012), e il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge, va comunque limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2015 e n. 22 del 2012);

che, nel caso in esame, la notoria situazione di emergenza economica posta a base del d.l. n. 98 del 2011, che ha ad oggetto «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», consente di escludere che esso sia stato adottato in una situazione di evidente mancanza dei requisiti in parola;

che, inoltre, la norma impugnata, inserita già nel testo originario del d.l. n. 98 del 2011 e non modificata nel corso del procedimento di conversione del medesimo, non appare affatto dissonante rispetto al contenuto e alla materia di detto decreto-legge;

che, infatti, con tale norma, come è stato esplicitato nel corso dei lavori preparatori della legge di conversione, si è inteso perseguire lo scopo di contenimento della spesa pubblica e di completamento delle procedure di trasferimento alle Regioni dei compiti e delle funzioni di programmazione ed amministrazione relativi alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa (come previsto dall'art. 8, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 422 del 1997);

che la soluzione adottata appare coerente con queste finalità, a loro volta armonicamente collegate agli obiettivi perseguiti con l'intero atto normativo introdotto in via di urgenza ed ai presupposti costituzionali su cui esso si fonda, sicché non risulta la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata dal complesso del decreto-legge in cui è inserita (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007);

che, anche sotto questo profilo, la questione va dichiarata manifestamente infondata.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 70, 77, 97 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T\_150072

N. 73

*Ordinanza 15 - 30 aprile 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie in materia di edilizia e urbanistica (fascicolo del fabbricato; “scheda informativa”; atto di verifica delle condizioni statiche; progetto di messa in sicurezza di alcune tipologie di immobili).**

- Legge della Regione Puglia 20 maggio 2014, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni – Istituzione del fascicolo del fabbricato), artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*Giudici :* Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge della Regione Puglia 20 maggio 2014, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni - Istituzione del fascicolo del fabbricato), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-23 luglio 2014, depositato in cancelleria il 24 luglio 2014 ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nella camera di consiglio del 15 aprile 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 18-23 luglio 2014 e depositato il successivo 24 luglio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge della Regione Puglia 20 maggio 2014, n. 27, recante «Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni - Istituzione del fascicolo del fabbricato»;

che - premesso che gli scopi cui tende la legge regionale (tra cui quello di tutela del patrimonio edilizio dal rischio sismico) sono riconducibili alla competenza legislativa concorrente in materia di «protezione civile» e di «governo del territorio», riconosciuta dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, alle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato - il ricorrente deduce, in primo luogo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, che (nei suoi 5 commi), fornisce le definizioni di fabbricato, di aggregato di fabbricati, di fabbricati di nuova costruzione, di fabbricati esistenti, e di proprietari, nel caso di costruzioni esistenti o nuove costruzioni;

che, secondo la difesa dello Stato, tali definizioni contrastano con quelle di «costruzione» e di «proprietario» previste dalla legislazione statale, che costituiscono il presupposto per l'applicazione delle stesse a tutela di interessi unitari, quali certamente sono quelli sottesi alla legge regionale in esame; e, tra queste, il ricorrente richiama, in particolare, quelle riguardanti le costruzioni in zone sismiche, sottoposte alla disciplina prevista agli artt. 83 e seguenti del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), rispetto alle quali l'uniforme applicazione delle norme presuppone una definizione altrettanto uniforme di «costruzione»;

che, al contrario, rispetto alla sfera di competenza regionale, risulta esorbitante 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» (ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera a), della medesima legge regionale impugnata);

che, dunque, la norma regionale viola l'art. 117, terzo comma, Cost. (per contrasto con i principi fondamentali dettati dalle disposizioni sopra indicate del testo unico dell'edilizia), e l'art. 3 Cost., giacché (ove la definizione di cui si discute dovesse considerarsi limitata ai soli fini dell'applicazione degli obblighi di tenuta e aggiornamento del fascicolo del fabbricato) essa parrebbe iniqua e irragionevole, sottoponendo a tali obblighi determinate costruzioni per fini di protezione civile e prevenzione del rischio di eventi calamitosi, escludendo irragionevolmente altri tipi di costruzioni, per i quali sussiste il medesimo rischio;

che, quanto poi alla definizione di «proprietario», essa si pone in contrasto con quella data dalla legislazione statale, cui spetta la competenza esclusiva nella materia «ordinamento civile», ricavabile dall'art. 832 del codice civile, con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali nella materia «governo del territorio» ricavabili dall'art. 11 del menzionato d.P.R. n. 380 del 2001;

che il ricorrente censura altresì gli artt. 3, 4, 5, 6 e 7 della medesima legge regionale, per violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost.;

che - riportato il contenuto di dette norme, riguardanti (in sintesi) il fascicolo del fabbricato, il suo aggiornamento e tenuta e la sua obbligatorietà (art. 3); la estensibilità della sua obbligatorietà (art. 4); la redazione e l'aggiornamento della «scheda informativa» del fabbricato e le relative sanzioni (art. 5); la verifica delle condizioni statiche dei fabbricati (art. 6); e l'obbligatorietà della redazione del progetto di messa in sicurezza degli aggregati di costruzioni e delle sopraelevazioni (art. 7) - la difesa dello Stato osserva che esse eccedono la competenza legislativa regionale e pongono obblighi irragionevoli a carico dei privati;

che, tra l'altro, in particolare - per l'inottemperanza agli obblighi di redazione e aggiornamento del fascicolo del fabbricato e della scheda informativa che comportano 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) - vengono imposti ai proprietari (oltretutto in assenza di fissazione di termini precisi) obblighi ulteriori rispetto a quelli posti dall'art. 25 del testo unico dell'edilizia per il rilascio e il mantenimento del certificato di agibilità; e si 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 (ex art. 26 del citato testo unico);



che, ancora, la normativa regionale, nell'aggravare in maniera ingiustificata il procedimento per il rilascio del certificato di agibilità per le nuove costruzioni, si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., non rispettando il divieto di aggravamento dei procedimenti amministrativi e l'esigenza di semplificazione delle procedure amministrative, intesi come principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente, nonché come esercizio della potestà legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;

che, inoltre, per il ricorrente, le norme regionali - là dove impongono ai privati oneri non necessari e comunque sproporzionati ed eccessivamente gravosi (che comportano anche a carico dei proprietari di più modeste condizioni economiche la necessità di ricorrere a una pluralità di professionisti) - si pongono altresì in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo delle disparità di trattamento e del principio di ragionevolezza, e con l'art. 42, secondo comma, Cost., in quanto impongono limiti alla proprietà privata, che non appaiono necessari ad assicurarne la funzione sociale;

che, infine, quanto specificamente al censurato art. 5, comma 2, il ricorrente denuncia 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, ovvero a SCIA, DIA o CIL) che non è prevista dalla normativa statale di principio in materia di governo del territorio (e segnatamente dagli artt. 12 e 20 del d.P.R. n. 380 del 2001 per il permesso di costruire, e dai successivi artt. 22 e 23 per la DIA e 23-bis per la CIL), con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.; mentre, riguardo alla SCIA, ritenuta riconducibile nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., verrebbe lesa la competenza esclusiva dello Stato;

che si è costituita la Regione Puglia, concludendo (con ampie argomentazioni) per la declaratoria di inammissibilità ovvero di non fondatezza dell'avverso ricorso;

che, con successiva memoria depositata il 13 marzo 2015, la Regione - considerato che nelle more del processo è stata promulgata la legge della Regione Puglia 27 gennaio 2015, n. 6, recante «Abrogazione della legge regionale 20 maggio 2014, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni - Istituzione del fascicolo del fabbricato)», il cui art. 1, comma 1, ha abrogato l'intera legge regionale n. 27 del 2014 - ha concluso chiedendo la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri (con atto notificato il 20 marzo 2015 e depositato il successivo 26 marzo) ha rinunciato al ricorso;

che la Regione Puglia (con atto pervenuto per posta elettronica il 31 marzo 2015) ha formalmente accettato la rinuncia;

che, conformemente alla giurisprudenza costante di questa Corte (sentenze n. 197, n. 141, n. 54 e n. 40 del 2014; ordinanze n. 61 del 2015, n. 281, n. 196 e n. 38 del 2014), nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia alla impugnazione della parte ricorrente, accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione dei processi, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo relativo alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge della Regione Puglia 20 maggio 2014, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni - Istituzione del fascicolo del fabbricato), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2015.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T\_150073



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 43

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 marzo 2015*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Energia - Norme della Regione Piemonte - Misura del canone per l'uso energetico e di riqualificazione dell'energia - Determinazione - Ricorso del Governo - Denunciata attribuzione alla competenza regionale di una attività di approvazione e modulazione del canone per l'uso di acqua pubblica relativo all'uso energetico e di riqualificazione dell'energia in contrasto con la normativa statale di settore - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.**

- Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22, art. 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 37.

del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7 della Legge Regionale Piemonte n. 22 del 24 dicembre 2014, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria», pubblicata nel B.U.R. n. 52 del 29 dicembre 2014, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 20 febbraio 2015.

Con la Legge Regionale n. 22 del 24 dicembre 2014 indicata in epigrafe, che consta di nove articoli, la Regione Piemonte ha emanato le disposizioni «in materia fiscale e tributaria».

In particolare, l'art. 7, recante la «Misura del canone per l'uso energetico e di riqualificazione dell'energia», prevede che «1. A decorrere dal 1° gennaio 2015 e fino all'adozione di un nuovo regolamento della Giunta regionale in attuazione della legge regionale 29 dicembre 2000, n. 61 (Disposizioni per la prima attuazione del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 in materia di tutela delle acque), l'importo unitario del canone annuo per l'uso di acqua pubblica relativo all'uso energetico e di riqualificazione dell'energia è così determinato:

a) per l'uso energetico:

- 1) 42,00 euro per ogni kw di potenza nominale media per le utenze con una potenza media di concessione superiore o uguale a kw 3.000;
- 2) 38,00 euro per ogni kw di potenza nominale media per le utenze con una potenza media di concessione superiore o uguale a kw 1.000 e inferiore a kw 3.000;
- 3) 36,00 euro per ogni kw di potenza nominale media per le utenze con una potenza media di concessione superiore o uguale a kw 220 e inferiore a kw 1.000;
- 4) 33,00 euro per ogni kw di potenza nominale media per le utenze con una potenza media di concessione superiore o uguale a kw 20 e inferiore a kw 220;
- 5) 28,50 euro per ogni kw di potenza nominale media per le utenze con una potenza media di concessione inferiore a kw 20;

b) per l'uso riqualificazione dell'energia:

- 1) euro 1,00 per ogni kw di potenza nominale di pompaggio.»

È avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Regione Piemonte abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti



## MOTIVI

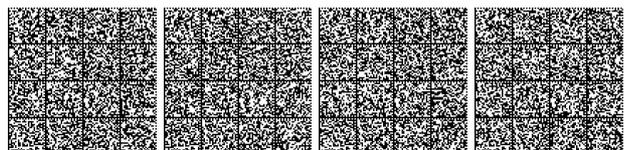
*L'art. 7 della Legge Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 viola l'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione.*

La disciplina contenuta nell'art. 7 della Legge Regione Piemonte n. 26/2014 citata, recante la «Misura del canone annuo per l'uso energetico e di riqualificazione dell'energia», stabilisce la misura del canone annuo per l'uso di acqua pubblica a fini energetici e di riqualificazione dell'energia.

Tale misura è diversificata all'interno dell'utilizzazione idroelettrica in modo decrescente in proporzione alla potenza media di concessione.

La disposizione regionale non risulta in linea con quanto espressamente previsto dal legislatore nazionale con le norme contenute all'art. 37 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, contenente le «Misure urgenti per la crescita del Paese», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134. (1)

(1) Art. 37 «Disciplina delle gare per la distribuzione di gas naturale e nel settore idroelettrico». 1. Al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, sono apportate le seguenti modificazioni: a) l'art. 14, comma 5, è sostituito dal seguente: «Alle gare di cui al comma 1 sono ammesse, senza limitazioni territoriali, società per azioni o a responsabilità limitata, anche a partecipazione pubblica, e società cooperative a responsabilità limitata, sulla base di requisiti oggettivi, proporzionati e non discriminatori, con la sola esclusione delle società, delle loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, che, in Italia e in altri Paesi dell'Unione europea, o in Paesi non appartenenti all'Unione europea, gestiscono di fatto, o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto, servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica. Alle gare sono ammessi inoltre i gruppi europei di interesse economico. La esclusione di cui al primo periodo non si applica alle società quotate in mercati regolamentati e alle società da queste direttamente o indirettamente controllate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, nonché al socio selezionato ai sensi dell'art. 4, comma 12, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, e alle società a partecipazione mista, pubblica e privata, costituite ai sensi del medesimo comma»; b) il primo periodo dell'art. 15, comma 10, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164(173), è sostituito dai seguenti: «I soggetti titolari degli affidamenti o delle concessioni di cui al comma 5 del presente articolo possono partecipare alle prime gare per ambiti territoriali, indette a norma dell'art. 14, comma 1, successive al periodo transitorio, su tutto il territorio nazionale e senza limitazioni, anche se, in Italia o all'estero, tali soggetti o le loro controllate, controllanti o controllate da una medesima controllante gestiscono servizi pubblici locali, anche diversi dalla distribuzione di gas naturale, in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica. Per le prime gare di cui sopra non si applicano le disposizioni dell'art. 4, comma 33, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modifiche e integrazioni.». 2. Sono fatte salve le disposizioni dell'art. 46-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, in materia di distribuzione di gas naturale, e gli ambiti di distribuzione gas determinati ai sensi del medesimo articolo, in base a cui devono essere espletate le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione gas in conformità con l'art. 24, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93. 3. In sede di affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale, al fine di garantire la sicurezza del servizio, sono fatti salvi gli obblighi in materia di tutela dell'occupazione stabiliti dai provvedimenti emanati ai sensi dell'art. 28, comma 6, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164(173), che, a causa dell'obbligatorietà, non costituiscono elemento di valutazione dell'offerta. 4. All'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Le regioni e le province autonome, cinque anni prima dello scadere di una concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico e nei casi di decadenza, rinuncia e revoca, fermo restando quanto previsto dal comma 4, ove non ritengano sussistere un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell'uso a fine idroelettrico, indicano una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza, non discriminazione e assenza di conflitto di interessi, per l'attribuzione a titolo oneroso della concessione per un periodo di durata da venti anni fino ad un massimo di trenta anni, rapportato all'entità degli investimenti ritenuti necessari, avendo riguardo all'offerta di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza, alle misure di compensazione territoriale, alla consistenza e qualità del piano di interventi per assicurare la conservazione della capacità utile di invaso e, prevalentemente, all'offerta economica per l'acquisizione dell'uso della risorsa idrica e all'aumento dell'energia prodotta o della potenza installata. Per le concessioni già scadute alla data di entrata in vigore della presente disposizione e per quelle in scadenza successivamente a tale data ed entro il 31 dicembre 2017, per le quali non è tecnicamente applicabile il periodo di cinque anni di cui al primo periodo del presente comma, le regioni e le province autonome indicano la gara entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 2 e la nuova concessione decorre dal termine del quinto anno successivo alla scadenza originaria e comunque non oltre il 31 dicembre 2017. Nel bando di gara sono specificate altresì le eventuali condizioni di esercizio della derivazione al fine di assicurare il necessario coordinamento con gli usi primari riconosciuti dalla legge, in coerenza con quanto previsto dalla pianificazione idrica. La gara è indetta anche per l'attribuzione di una nuova concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, con le medesime modalità e durata»; b) al comma 2 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Con lo stesso decreto sono stabiliti i criteri e i parametri per definire la durata della concessione in rapporto all'entità degli investimenti, nonché, con parere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, i parametri tecnico-economici per la determinazione del corrispettivo e dell'importo spettanti al concessionario uscente, ed è determinata la percentuale dell'offerta economica di cui al comma 1, presentata dal soggetto risultato aggiudicatario, da destinare alla riduzione dei costi dell'energia elettrica a beneficio della generalità dei clienti finali, secondo modalità definite nel medesimo decreto». (174) 5. Fermo restando quanto previsto per i casi di decadenza, rinuncia o termine dell'utenza idroelettrica dall'art. 25, primo comma, del testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, il bando di gara per l'attribuzione di una concessione di grande derivazione ad uso idroelettrico prevede, per garantire la continuità gestionale, il trasferimento dal concessionario uscente al nuovo concessionario della titolarità del ramo d'azienda relativo all'esercizio della concessione, comprensivo di tutti i rapporti giuridici afferenti alla concessione. (174) 6. Al concessionario uscente spetta un corrispettivo per il trasferimento del ramo d'azienda, predeterminato e concordato tra questo e l'amministrazione concedente prima della fase di offerta e reso noto nel bando di gara. Con riferimento ai beni materiali compresi nel ramo d'azienda relativo all'esercizio della concessione diversi da quelli di cui all'art. 25, primo comma, del testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, il corrispettivo è determinato sulla base del valore di mercato, inteso come valore di ricostruzione a nuovo diminuito nella misura dell'ordinario degrado. Con riferimento ai beni di cui al citato art. 25, primo comma, è inoltre dovuto un importo determinato sulla base del metodo del costo storico rivalutato, calcolato al netto dei contributi pubblici in conto capitale, anch'essi rivalutati, ricevuti dal concessionario per la realizzazione di tali opere, diminuito nella misura dell'ordinario degrado. In caso di mancato accordo, si provvede attraverso tre qualificati e indipendenti soggetti terzi, di cui due indicati rispettivamente da ciascuna delle parti, che ne sopportano i relativi oneri, e il terzo dal presidente del Tribunale delle acque pubbliche territorialmente competente, i quali operano secondo sperimentate metodologie e rendono la pronuncia entro novanta giorni dalla nomina. (174) 7. Al fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico. Con lo stesso decreto sono fissate le modalità tramite le quali le regioni e le province autonome possono destinare una percentuale di valore non inferiore al 20 per cento del canone di concessione pattuito alla riduzione dei costi dell'energia elettrica a beneficio dei clienti finali, con riferimento ai punti di fornitura localizzati nel territorio della provincia o dell'unione dei comuni o dei bacini imbriferi montani insistenti nel medesimo territorio interessato dalle opere afferenti alle concessioni di cui al presente comma. 8. Sono abrogati i commi 489 e 490 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.



Tali norme mirano ad agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi su tutto il territorio nazionale, rappresentando l'esigenza di tutelare la concorrenza e garantire, al contempo, l'uniformità della disciplina.

Va posto in evidenza che l'art. 37, in particolare, il comma 7, proprio in considerazione della superiore finalità pubblica di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale dell'attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento fra gli operatori, prevede che, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle Regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico.(2)

Tale norma, dunque, demanda alla legislazione regionale di dettaglio la fissazione dei canoni di concessione, ma all'interno ed entro i valori massimi stabiliti dallo Stato.

Lo Stato, pertanto, ha ritenuto, coerentemente, di attrarre la determinazione dei predetti canoni nell'ambito della suddetta disciplina, che è espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione; come, peraltro, affermato dalla Corte costituzionale anche con la recente sentenza del 2014, n. 28.

Con tale sentenza, infatti, e con riferimento specifico all'art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8, del decreto-legge n. 83/12 citato, è stato statuito che «Queste disposizioni mirano ad agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale, regolando le relative procedure di evidenza pubblica con riguardo alla tempistica delle gare e al contenuto dei relativi bandi (commi 4, 5, 6 e 8), nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara (comma 7). Tali norme — al pari di quelle che disciplinano «l'espletamento della gara ad evidenza pubblica» per i casi di scadenza, decadenza, rinuncia o revoca di concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico (sentenza n. 1 del 2008) — rientrano nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.): a detto ambito va ricondotta l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n. 283 del 2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007).»

Come ricordato nella precedente sentenza n. 67/13, la costante giurisprudenza della Corte (per tutte, la sentenza n. 29/10), che la Corte stessa ha inteso espressamente ribadire, ha, dunque, ricostruito la disciplina statale relativa alla determinazione della tariffa in materia, come complesso di norme atte a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato.

Dal testo della legge regionale indicata in epigrafe appare evidente come la disposizione regionale impugnata riservi alla competenza regionale un'attività di approvazione e modulazione del canone per l'uso di acqua pubblica relativo all'uso energetico e di riqualificazione dell'energia, che, invece, dalle norme statali interposte, in particolare dall'art. 37, comma 7, del decreto-legge n. 83/12 citato, risulta riservata allo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela della concorrenza.

L'art. 7 della Legge Regionale Piemonte n. 22/14 citata si pone in contrasto, dunque, con la lettera e), secondo comma, dell'art. 117 Cost., che attribuisce, appunto, allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

*P. Q. M.*

*Per i suesposti motivi si conclude perché l'art. 7, recante la «Misura del canone per l'uso energetico e di riqualificazione dell'energia», della Legge Regionale Piemonte n. 22 del 24 dicembre 2014, contenente le «Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria», indicata in epigrafe, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.*

*Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 febbraio 2015.*

Roma, 27 febbraio 2015

*L'Avvocato dello Stato: GABRIELLA PALMIERI*

15C00103

(2) Art. 37 citato: 7. Al fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico. Con lo stesso decreto sono fissate le modalità tramite le quali le regioni e le province autonome possono destinare una percentuale di valore non inferiore al 20 per cento del canone di concessione pattuito alla riduzione dei costi dell'energia elettrica a beneficio dei clienti finali, con riferimento ai punti di fornitura localizzati nel territorio della provincia o dell'unione dei comuni o dei bacini imbriferi montani insistenti nel medesimo territorio interessato dalle opere afferenti alle concessioni di cui al presente comma.



## N. 44

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 marzo 2015*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili - Previsioni relative alla legislazione regionale concernente gli strumenti di programmazione finanziaria nonché al bilancio finanziario gestionale - Ricorso del Governo - Denunciata riproduzione, in forma poco chiara, di norme contenute nel decreto legislativo n. 118 del 2011 - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici” - Contrasto con l’esigenza di un linguaggio contabile comune a tutti gli enti territoriali, posta dalla legge per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio e riconnessa all’equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico - Contrasto con l’esigenza di chiarezza che caratterizza la materia in esame - Esorbitanza dal perimetro della potestà legislativa regionale.**

- Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, artt. 13 e 19.
- Costituzione, artt. 81, 97 e 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (artt. 38 e 39); legge 24 dicembre 2012, n. 243.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili - Previsione che, nel corso dell’esercizio finanziario, le disponibilità dei fondi speciali possono essere utilizzate anche per fornire la copertura a provvedimenti legislativi non ricompresi nell’elenco di quelli finanziabili con i suddetti fondi, a condizione che il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell’elenco ai quali viene sottratta la relativa copertura - Ricorso del Governo - Denunciata deroga al decreto legislativo n. 118 del 2011 e conseguente violazione della normativa nazionale di riferimento - Esorbitanza dai limiti della potestà legislativa regionale - Violazione della competenza statale esclusiva [in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici”].**

- Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, art. 15, comma 3.
- Costituzione, artt. 81, 97 e 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, art. 49; legge 24 dicembre 2012, n. 243.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili - Previsione che, entro il 31 ottobre di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate - Previsione, altresì, che l’esercizio provvisorio è autorizzato dal Consiglio regionale con legge proposta dalla Giunta regionale, per un periodo non superiore a quello stabilito dallo Statuto regionale - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e conseguente violazione della normativa nazionale di riferimento - Contrasto, in particolare, con il “Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio”, nonché con la durata massima quadrimestrale dell’esercizio provvisorio del bilancio.**

- Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, art. 18 (in particolare, commi 1 e 6).
- Costituzione, artt. 81, 97 e 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, art. 43, comma 2, nonché Allegato 4/1, paragrafo 9.2; legge 24 dicembre 2012, n. 243.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili - Previsione che, nei casi di assegnazioni comunitarie e statali con vincolo di destinazione, la Regione può stanziare somme eccedenti quelle assegnate, e che, nei due esercizi immediatamente successivi, le assegnazioni statali per scopi già soddisfatti con i finanziamenti aggiuntivi regionali sono sottratti alla loro destinazione - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e conseguente violazione della normativa nazionale di riferimento - Contrasto, in particolare, con il “Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria” - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici”.**

- Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, art. 23.
- Costituzione, artt. 81, 97 e 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, art. 42, nonché Allegato 4/2, paragrafo 9.2; legge 24 dicembre 2012, n. 243.



**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili - Previsione che, con successivo regolamento di attuazione della Giunta regionale, sono disciplinate le modalità per la gestione delle aperture di credito - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dal decreto legislativo n. 118 del 2011, che non contempla tale forma di gestione della spesa e dunque non permette all'ordinamento contabile regionale di prevederla e disciplinarla [- Violazione della competenza statale esclusiva in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici"].**

- Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, art. 31, comma 1, lett. g).
- Costituzione, artt. 81, 97 e 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; legge 24 dicembre 2012, n. 243.

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

Contro la regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, con sede in Firenze, piazza del Duomo n. 10.

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, degli articoli 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23, 31, comma 1, lett. g) della legge regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, intitolata «Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla legge regionale n. 20/2008» pubblicata nel Bollettino ufficiale della regione Toscana 14 gennaio 2015, n. 1, per contrasto con gli articoli 81, 97 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

E ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 3 marzo 2015.

#### F A T T O

La legge della regione Toscana n. 1 del 2015 è intitolata «Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla legge regionale n. 20/2008».

Si premette che il decreto legislativo n. 118 del 2011 e s.m.i., disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

La materia contabile non è, pertanto, nella disponibilità legislativa delle regioni, alle quali è riservata la facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Ciò a garanzia dell'unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici e, più in particolare, di quelli delle regioni, che, in passato, in applicazione del decreto legislativo n. 76 del 2000, hanno normato la materia contabile ciascuna con propria legge regionale, creando la disomogeneità dei sistemi contabili che, ancora oggi, caratterizza i bilanci regionali, con pesanti ricadute anche sul sistema economico nazionale, quali, ad esempio, la formazione delle ingenti masse di debiti commerciali della P.A., imputabili per circa la metà alle regioni e dovute, essenzialmente, all'uso di regole contabili non adeguate. Infatti, dei circa 60 miliardi di debiti commerciali accumulati dalla P.A., oltre 30 miliardi sono stati contratti dalle regioni.

Tanto premesso, la legge regionale in esame prevede disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili che possono essere raggruppate in tre categorie:

- 1) disposizioni applicative del decreto legislativo n. 118 del 2011, corretto e integrato dal decreto legislativo n. 126 del 2014;
- 2) disposizioni che riproducono quanto previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011;
- 3) disposizioni che derogano al decreto legislativo n. 118 del 2011.

Le prime, conformemente a quanto previsto dal suddetto decreto legislativo n. 118 del 2011, rappresentano un'applicazione dello stesso.

Tra le seconde si annoverano gli artt. 13 e 19 della legge regionale n. 1 del 2015.



L'art. 13 cit. (Legislazione ordinaria) dispone: «1. La regione, nel rispetto dei principi dettati dall'art. 38 del decreto legislativo n. 118/2011, conforma la propria legislazione alle seguenti tipologie:

a) leggi che prevedono spese a carattere continuativo e non obbligatorio, determinando gli obiettivi da raggiungere, le procedure da seguire e le caratteristiche dei relativi interventi regionali;

b) leggi che dispongono spese a carattere pluriennale;

c) leggi che prevedono spese a carattere obbligatorio che definiscono l'attività e gli interventi regionali in modo tale da predeterminarne indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa;

d) leggi che istituiscono o sopprimono entrate regionali oppure ne variano il gettito, disciplinando diversamente i relativi elementi costitutivi.

2. Le leggi di cui al comma 1, lettera a), stabiliscono direttamente l'ammontare delle spese per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione, da intendersi come limite massimo, indicandone in termini di competenza la relativa copertura, e rinviando alla legge di bilancio la quantificazione dell'onere per gli esercizi successivi.

3. Le leggi di cui al comma 1, lettera b), determinano l'ammontare complessivo della spesa, da intendersi come limite massimo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi, e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura.

4. Le leggi di cui al comma 1, lettera c), quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, nonché l'onere a regime, e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura.

5. Le leggi di cui al comma 1, lettera d), quantificano gli effetti che, nei singoli esercizi ed a regime, saranno preventivamente prodotti dalle relative disposizioni e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura».

L'art. 19 cit. (Bilancio finanziario gestionale e variazioni) prevede: «1. La Giunta regionale approva il bilancio finanziario gestionale, articolato in capitoli ed eventualmente in articoli.

2. I capitoli riguardano l'oggetto dell'entrata o della spesa e sono raccordati al quarto livello del piano dei conti di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 118/2011. I capitoli di entrata sono costruiti in modo da mantenere distinte le entrate con vincolo di destinazione. I capitoli di spesa sono articolati in modo da mantenere distinte le spese a carattere vincolato o obbligatorio ed in modo da assicurare la ripartizione delle risorse fra i centri di responsabilità amministrativa.

3. L'assegnazione delle risorse finanziarie ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa è effettuata in conformità a quanto disposto dalla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale).

4. Le variazioni del bilancio finanziario gestionale nonché i prelevamenti dai fondi di riserva e dai fondi speciali, sono disposte dalla Giunta regionale.

5. È fatta salva la competenza del dirigente competente in materia di bilancio in ordine all'istituzione delle tipologie di entrata con stanziamento a zero di cui all'art. 51, comma 6, lettera b), del decreto legislativo n. 118/2011, nonché alle variazioni relative alle partite di giro e alle operazioni per conto di terzi».

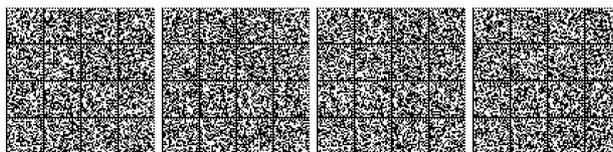
Il terzo gruppo, infine, ricomprende gli articoli 15, comma 3, 18 commi 1 e 6, 23 e 31, comma 1, lett. g). Di tali disposizioni si riporta di seguito il testo.

Art. 15 (Fondi speciali), comma 3: «Nel corso dell'esercizio le disponibilità dei fondi speciali possono essere utilizzate anche per fornire la copertura a provvedimenti legislativi non ricompresi nell'elenco di cui al comma 1, a condizione che il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco ai quali viene sottratta la relativa copertura».

Art. 18 (Procedimento di adozione della legge di stabilità, delle leggi ad essa collegate e della legge di bilancio), comma 1: «Entro il 31 ottobre di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate»; comma 6: «L'esercizio provvisorio è autorizzato dal Consiglio regionale con legge proposta dalla Giunta regionale, per un periodo non superiore a quello stabilito dallo Statuto».

Art. 23 (Assegnazioni con vincolo di destinazione): «1. Nei casi di assegnazioni comunitarie e statali con vincolo di destinazione, la regione può stanziare somme eccedenti quelle assegnate, ferme restando, per le spese relative a funzioni delegate, le disposizioni statali che disciplinano tali funzioni.

2. La regione, qualora abbia impegnato in un esercizio spese eccedenti le risorse ad essa assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione, ha facoltà di compensare tali maggiori spese con minori stanziamenti per lo stesso scopo nei due esercizi immediatamente successivi. Nei bilanci relativi a tali esercizi, le assegnazioni statali per scopi già soddisfatti con i finanziamenti aggiuntivi regionali sono sottratte alla loro destinazione. Analoga facoltà riguarda le assegnazioni ricevute da altri soggetti, salvo che ciò sia espressamente escluso dalla disciplina dei relativi rapporti».



Art. 31 (Regolamento di attuazione), comma 1: «Con regolamento della Giunta regionale, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo n. 118/2011 e dai principi contabili generali ed applicati ad esso allegati, sono disciplinate tra l'altro: [...]

g) le modalità per la gestione delle aperture di credito, delle casse economali, delle altre spese di minuto importo, nonché la disciplina degli agenti della riscossione;

[...]».

Le disposizioni della legge regionale summenzionate sono illegittime e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 3 marzo 2015, sono impugnate per i seguenti

#### M O T I V I

*1. Illegittimità degli articoli 13 e 19, legge regionale n. 1 del 2015 per violazione degli articoli 81, 97 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione».*

Gli articoli oggetto d'impugnazione riproducono norme già contenute nel decreto legislativo n. 118 del 2011, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

In particolare, l'art. 13, in materia di legislazione regionale concernente gli strumenti di programmazione finanziaria, riproduce quanto disposto dall'art. 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011, mentre l'art. 19 (Bilancio finanziario gestionale e variazione) riproduce, in parte, quanto previsto dall'art. 39 (soprattutto comma 10 e ss.) del citato decreto legislativo n. 118 del 2011.

Le citate disposizioni regionali riprendono la disciplina statale, il cui contenuto viene, però, riformulato in maniera poco chiara sia nella forma che nelle implicazioni finali. Esse interferiscono, così, con la disciplina dell'armonizzazione dei bilanci pubblici recata dal citato decreto legislativo e si pongono, pertanto, in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. e) Cost., che, a seguito della novella inserita con la legge costituzionale n. 1 del 2012, assegna allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici».

Una delle finalità del decreto legislativo n. 118 del 2011, invero, è quella di assicurare l'omogeneità nei sistemi contabili e negli schemi di bilancio delle regioni, fornendo un'unica disciplina cui le regioni stesse devono far riferimento, al fine di disporre di un linguaggio comune per il consolidamento dei conti pubblici, come previsto anche dalle leggi n. 42 e n. 196 del 2009.

Anche la legge n. 242 del 2012, contenente disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, comma 6, Cost., richiede un linguaggio contabile comune per tutti gli enti territoriali.

Si tratta di un'esigenza riconnessa al principio dell'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico che, attualmente, trova espressione nel primo comma dell'art. 97 Cost., il quale rimanda anche agli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Le disposizioni impugnate, nel rimodulare il tenore delle corrispondenti norme statali, finiscono con l'ingenerare una situazione di incertezza che confligge con l'esigenza di chiarezza che caratterizza la materia in esame e, comunque, esorbitano, dal perimetro entro il quale deve essere riconosciuta la potestà legislativa delle regioni in materia.

*2. Illegittimità degli articoli 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 23 e 31, comma 1, lett. g), legge regionale n. 1 del 2015 per violazione degli articoli 81, 97 e 117, comma 2 lett. e) della Costituzione, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione».*

Le disposizioni impugnate con il presente motivo contengono norme derogatorie del decreto legislativo n. 118 del 2011, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», rispetto al quale, dunque, si pongono in contrasto.

Esse, per le ragioni già viste nel punto che precede e a maggior ragione, sono costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), nonché degli artt. 81 e 97 Cost.



2.1 In primo luogo, l'art. 15 legge regionale n. 1 del 2015, prevede che alla legge di bilancio venga allegato l'elenco dei provvedimenti legislativi che possono essere finanziati con i fondi speciali. Il comma 3 del medesimo articolo, però, dispone che nel corso dell'esercizio finanziario le disponibilità dei fondi speciali possano essere utilizzate anche per fornire la copertura a provvedimenti legislativi non ricompresi nel summenzionato elenco, a condizione che il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco ai quali viene sottratta la relativa copertura.

Tale previsione confligge con l'art. 49 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

L'art. 49 cit. dispone che nel bilancio regionale possano essere iscritti uno o più fondi speciali, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio e che tali fondi non siano utilizzabili per l'imputazione di atti di spesa, ma solo ai fini del prelievo di somme da iscrivere in aumento alle autorizzazioni di spesa dei programmi esistenti o dei nuovi programmi, dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime.

I fondi speciali sono tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale e le quote di essi non utilizzate costituiscono economie di spesa.

La legge regionale impugnata, nel permettere, con l'art. 15, comma 3, il ricorso ai fondi speciali al fine di finanziare anche provvedimenti legislativi diversi da quelli previsti in via generale e in applicazione della disciplina nazionale in materia, esorbita dai limiti della potestà legislativa regionale ed integra una violazione, oltre che del citato decreto legislativo n. 118 del 2011, dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

2.2 L'art. 18 della legge regionale n. 1 del 2015 prevede che entro il 31 ottobre di ogni anno la Giunta regionale presenti al Consiglio regionale la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate.

Tale disposizione è in contrasto con quanto previsto dal Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, di cui all'Allegato 4/1, paragrafo 9.2, del decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che la Giunta approvi le suddette proposte entro il 31 ottobre di ogni anno ma, in ogni caso, non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato.

Lo stesso art. 18, poi, al comma 6, recita: «L'esercizio provvisorio è autorizzato dal Consiglio regionale con legge proposta dalla Giunta regionale, per un periodo non superiore a quello stabilito dallo Statuto».

Anche in questo caso si rileva una difformità rispetto a quanto previsto dal legislatore statale che, al comma 2 dell'art. 43 (Esercizio provvisorio e gestione provvisoria), decreto legislativo n. 118 del 2011, esplicitamente dispone che l'esercizio provvisorio del bilancio non possa, in alcun caso, essere concesso per periodi complessivamente superiori a quattro mesi.

2.3 L'art. 23 legge regionale n. 1 del 2015, dispone in materia di risorse di origine comunitaria e statale con vincolo di destinazione, ipotizzando casistiche di impegni di risorse assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione non contemplate dalla normativa statale.

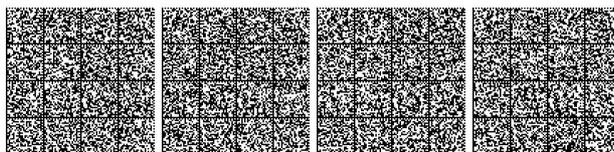
La disposizione in esame prevede, infatti: «1. Nei casi di assegnazioni comunitarie e statali con vincolo di destinazione, la regione può stanziare somme eccedenti quelle assegnate, ferme restando, per le spese relative a funzioni delegate, le disposizioni statali che disciplinano tali funzioni.

2. La regione, qualora abbia impegnato in un esercizio spese eccedenti le risorse ad essa assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione, ha facoltà di compensare tali maggiori spese con minori stanziamenti per lo stesso scopo nei due esercizi immediatamente successivi. Nei bilanci relativi a tali esercizi, le assegnazioni statali per scopi già soddisfatti con i finanziamenti aggiuntivi regionali sono sottratte alla loro destinazione. Analoga facoltà riguarda le assegnazioni ricevute da altri soggetti, salvo che ciò sia espressamente escluso dalla disciplina dei relativi rapporti».

Si tratta di un'illegittima deroga rispetto a quanto disposto dall'art. 42 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all'Allegato 4/2, paragrafo 9.2, del decreto legislativo stesso, deroga che, in quanto tale, integra un'ulteriore violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

2.4 L'art. 31, comma 1, lett. g) della legge regionale impugnata, infine, rinvia al regolamento di attuazione, che dovrà essere emanato dalla Giunta regionale, la disciplina delle modalità per la gestione delle aperture di credito.

Anche tale disciplina si pone in contrasto con la normativa statale, dal momento che il decreto legislativo n. 118 del 2011 non prevede in alcuna disposizione tale forma di gestione della spesa che, pertanto, non può essere prevista e disciplinata dall'ordinamento contabile regionale.



P. Q. M.

*Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso;*

*Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lett. g) della legge regione Toscana n. 1 del 2015, per violazione degli articoli 81, 97 e 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e della legge 24 dicembre 2012, n. 243.*

*Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:*

*1) originale estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 3 marzo 2015 e della relazione allegata al verbale;*

*2) copia della impugnata legge della regione Toscana n. 1 del 2015.*

Roma, 12 marzo 2015

*L'Avvocato dello Stato: Maria Gabriella MANGIA*

15C00113

N. 45

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 marzo 2015  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina della fase transitoria dell'accreditamento delle strutture socio sanitarie - Previsione che le strutture di cui all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, come modificata dalla legge regionale n. 3 del 12 gennaio 2012, nonché quelle che fino all'anno 2014 hanno erogato prestazioni socio sanitarie in esecuzione di "Progetti Obiettivo" approvati ai sensi dell'art. 1, commi 34 e 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, possono continuare ad erogare le stesse prestazioni fino al 31 dicembre 2015, in attesa della puntuale ridefinizione della normativa regionale di conclusione della fase di accreditamento delle medesime, fermo restando l'obbligo del possesso dei requisiti strutturali ed organizzativi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente statale in materia di tutela della salute per contrasto con i principi fondamentali posti in materia dalla legislazione statale (art. 8-*quater*, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992) che prevedono che il passaggio all'accreditamento definitivo o istituzionale debba perfezionarsi entro un termine stabilito dalla legge dello Stato.**

– Legge della Regione Abruzzo 8 gennaio 2015, n. 1, art. 8.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. t).

Della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente p. t., rappresentato e difeso *ex lege* dalla Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

contro la Regione Abruzzo, in persona del Presidente p. t. perché sia dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 8 della Legge Regionale della Regione Abruzzo n. 1 dell'8 gennaio 2015 pubblicata sul BUR n. 2 del 14 gennaio 2015 recante: «Proroga termini e altre disposizioni urgenti»

MOTIVI

L'art. 8 della Legge Regionale della Regione Abruzzo n. 1 dell'8 gennaio 2015, rubricato «Disciplina della fase transitoria dell'accreditamento delle strutture socio sanitarie» prevede che «le strutture di cui all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, come modificata dalla legge regionale n. 3 del 12 gennaio 2012 nonché quelle che fino all'anno 2014 hanno erogato prestazioni socio sanitarie in esecuzione di «Progetti Obiettivo» approvati ai sensi dell'art. 1, commi 34 e 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, possono continuare ad erogare le stesse prestazioni fino al 31 dicembre 2015, in attesa della puntuale ridefinizione della normativa regionale di conclusione della fase di accreditamento delle medesime, fermo restando l'obbligo del possesso dei requisiti strutturali ed organizzativi».



La disposizione regionale, in sostanza, dispone, a favore delle strutture ivi indicate, una proroga nell'erogazione delle prestazioni socio sanitarie in esecuzione di «Progetti Obiettivo» fino al 31 dicembre 2015 in attesa dell'accREDITAMENTO definitivo.

Quanto sopra contrasta, per prima evidenza, con il disposto dall'art. 1, comma 796, lettera *t*) della legge n. 296/2006 (come modificato, da ultimo, dalla legge n. 150/2013), ai sensi del quale gli accREDITAMENTI provvisori delle strutture sanitarie e socio-sanitarie diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali (ovvero le strutture di cui alla fattispecie in esame) devono cessare entro il 31 ottobre 2014, ove non confermati dagli accREDITAMENTI definitivi di cui al citato art. 8-*quater* d.lgs. n. 502/1992.

Infatti il legislatore statale ha previsto che il passaggio all'accREDITAMENTO definitivo o istituzionale per le strutture già temporaneamente accREDITATE (art. 8-*quater*, comma 6, del d.lgs., n. 502 del 1992) debba perfezionarsi entro un termine stabilito dalla legge dello Stato.

Codesta Ecc.ma Corte ha già statuito che il rispetto di tale termine costituisce principio fondamentale che le Regioni sono tenute a rispettare.

Vero è che, analoga previsione regionale ha, in passato, superato favorevolmente lo scrutinio di costituzionalità di codesta Corte, la quale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata.

Va, però, evidenziato che in quell'occasione l'esito positivo dello scrutinio di legittimità costituzionale è dipeso dalla circostanza che la proroga dell'accREDITAMENTO provvisorio, prevista per le strutture rientranti nei «Programmi obiettivo» da precedenti consimili norme regionali, rientrava comunque nel limite temporale stabilito, per le strutture sanitarie non ospedaliere né ambulatoriali, dall'art. 1, comma 796, lett. *t*) della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007).

All'epoca, infatti, valeva il termine, ancora pendente all'atto dell'emanazione della legge regionale, del 31 dicembre 2012.

Alla luce di quanto sopra l'art. 8 della legge regionale in esame è in contrasto con i richiamati principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, con conseguente violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

*P.T.M.*

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

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

Roma, 13 marzo 2015

*Avvocato dello Stato: BUCALO*

15C00114

N. 68

*Ordinanza del 20 ottobre 2014 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Gestore dei servizi energetici - GSE S.p.a. contro Eco Power II S.r.l., Soleil II S.r.l. e Girasole II S.r.l.*

**Energia - Attuazione della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che quando sia accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivi, il GSE rigetta la richiesta e dispone l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione - Previsione che il GSE dispone la esclusione dalla concessione degli incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza per un periodo di dieci anni dei soggetti che avevano presentato la richiesta di incentivi - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative - Eccesso di delega - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU e dal diritto comunitario.**

- Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 43.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 76 e 117, primo comma; legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 2, comma 1, lett. *c*); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7.



## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6383 del 2013, proposto da:

Gestore dei servizi energetici - Gse s.p.a. in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Crisci e Andrea Panzarola, elettivamente domiciliato presso Sergio Fidanzia in Roma, viale Bruno Buozzi, 109;

Contro Eco Power II s.r.l. in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandra Sandulli ed Emilio Paolo Sandulli, presso la prima elettivamente domiciliata in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 349;

Sul ricorso numero di registro generale 6389 del 2013, proposto da:

Gestore dei servizi energetici - Gse s.p.a. in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Segato, presso lo stesso elettivamente domiciliato in Roma, via Bradano, 26;

Contro Soleil II s.r.l. in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandra Sandulli ed Emilio Paolo Sandulli, presso la prima elettivamente domiciliata in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 349;

Sul ricorso numero di registro generale 6394 del 2013, proposto da:

Gestore dei servizi energetici - Gse s.p.a. in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Segato, presso lo stesso elettivamente domiciliato in Roma, via Bradano, 26;

Contro Girasole II s.r.l. in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandra Sandulli ed Emilio Paolo Sandulli, presso la prima elettivamente domiciliata in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 349;

Quanto al ricorso n. 6383 del 2013:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Ter n. 3623/2013, resa tra le parti, concernente decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti per impianto fotovoltaico;

Quanto al ricorso n. 6389 del 2013:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Ter n. 3616/2013, resa tra le parti, concernente decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti per impianto fotovoltaico;

Quanto al ricorso n. 6394 del 2013:

della sentenza del T.a.r. Lazio Roma: Sezione III Ter n. 3622/2013, resa tra le parti, concernente decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti per impianto fotovoltaico;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle società intimite;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 aprile 2014 il consigliere Roberta Vigotti e uditi per le parti gli avvocati Crisci, Alessandra Sandulli e Segato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

Il Gestore dei servizi energetici (d'ora in poi: Gse, o Gestore) chiede la riforma delle sentenze, in epigrafe indicate, con le quali il Tribunale amministrativo del Lazio ha accolto altrettanti ricorsi proposti dalle società Eco Power II, Soleil II e Girasole II avverso i provvedimenti di diniego dei benefici previsti dal decreto ministeriale 19 febbraio 2007 per l'installazione di impianti fotovoltaici, con conseguente esclusione dalla concessione degli incentivi per un periodo di dieci anni, in ragione della mancata conclusione dei lavori di installazione entro il 31 dicembre 2010 (circostanza, questa, accertata e non contestata in giudizio dalle società ricorrenti in primo grado).

Le sentenze impugnate hanno ritenuto che, non avendo tali società presentato domanda per ottenere gli incentivi di cui trattasi, pur avendo comunicato la fine dei lavori, illegittimamente il Gestore abbia applicato la sanzione dell'interdizione decennale dai benefici, a ciò occorrendo non solo la non contestata mancata ultimazione dei lavori entro il termine stabilito, ma anche la richiesta esplicita di beneficiare degli incentivi, che le interessate non hanno inoltrato, avendo abbandonato la pratica.

Il Gestore contesta le sentenze, evidenziando che la comunicazione di fine lavori, presentata dalle società richiedenti, costituiva già la domanda di incentivi con conseguente attivazione del potere di controllo, domanda rispetto alla quale la successiva entrata in esercizio dell'impianto entro il 30 giugno 2011 (alla quale è collegata la richiesta) costituisce mera condizione di efficacia.



Gli appelli possono essere riuniti, prospettando questioni analoghe, ai fini di una stessa decisione.

1) Le questioni poste all'esame della Sezione attengono a vicende relative a procedimenti di concessione di incentivi economici nel settore degli impianti di produzione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili.

In via preliminare è necessario ricostruire il quadro normativo rilevante.

L'art. 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) ha deman- dato al Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con la Conferenza unificata, di adottare decreti volti a definire, tra l'altro, i criteri per l'incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica dalla fonte solare. In particolare, devono essere stabilite le moda- lità per la determinazione dell'entità dell'incentivazione, costituita da una specifica tariffa, di importo decrescente e di durata tale da garantire una equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio.

In attuazione di quanto disposto dalla riportata disposizione sono stati adottati i decreti ministeriali 28 luglio 2006, 19 febbraio 2007, 6 agosto 2010 e 5 maggio 2011 (che hanno introdotto, rispettivamente, i cosiddetti primo, secondo, terzo e quarto conto energia).

In particolare, gli articoli 5 e 6 del decreto ministeriale 19 febbraio 2007 hanno previsto che i soggetti che hanno realizzato impianti fotovoltaici, entrati in esercizio entro il 31 dicembre 2008, hanno diritto a una tariffa incentivante avente un valore parametrato alla potenza nominale e alla tipologia dell'impianto. Detti soggetti, a questo fine, devono inoltrare al «gestore di rete» il progetto preliminare dell'impianto, chiedere la connessione alla rete ed «entro sessanta giorni dalla data di entrata in esercizio dell'impianto» fare pervenire «al soggetto attuatore» la «richiesta di conces- sione della pertinente tariffa incentivante». L'art. 11 dello stesso decreto prevede che l'eventuale falsa dichiarazione, comporta la decadenza dal diritto alla tariffa «sull'intera produzione per l'intero periodo di diritto alla stessa tariffa».

L'art. 2-sexies del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3 (Misure urgenti per garantire la sicurezza, di approvvigio- namento di energia elettrica nelle isole maggiori), inserito dalla legge di conversione 22 marzo 2010, n. 41, in vigore dal 19 agosto 2010, modificando parzialmente le modalità procedurali, ha disposto, al primo comma, che le tariffe incentivanti di cui al decreto ministeriale 19 febbraio 2007 «sono riconosciute a tutti i soggetti che, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 5 del medesimo decreto ministeriale, abbiano concluso, entro il 31 dicembre 2010, l'installa- zione dell'impianto fotovoltaico, abbiano comunicato all'amministrazione competente «al rilascio dell'autorizzazione, al gestore di rete e al Gestore dei servizi elettrici-GSE s.p.a., entro la medesima data, la fine lavori ed entrino in eserci- zio entro il 30 giugno 2011» (tale comma è stato così sostituito dall'art. 1-septies, comma 1, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 agosto 2010, n. 129, che ha sostituito l'originario comma 1 con gli attuali commi 1 e 1-bis).

Il comma 1-bis dello stesso articolo, aggiunto dal citato art. 1-septies, comma 1, del d.l. n. 105 del 2010, ha stabi- lito che «la comunicazione di cui al comma 1 è accompagnata da asseverazione, redatta da tecnico abilitato, di effettiva conclusione dei lavori di cui al comma 1 e di esecuzione degli stessi nel rispetto delle pertinenti normative. Il gestore di rete e il GSE s.p.a., ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, possono effettuare controlli a campione per la verifica delle comunicazioni di cui al presente comma, ferma restando la medesima facoltà per le amministrazioni competenti al rilascio dell'autorizzazione».

Il GSE, al fine di chiarire le modalità di presentazione delle domande, ha dettato le linee guida relative alla «pro- cedura operativa per la gestione delle comunicazioni al GSE di fine lavori degli impianti fotovoltaici».

In particolare, le linee guida distinguono due fasi.

Nella prima fase, relativa all'«inserimento richiesta incentivi al GSE», il soggetto responsabile deve allegare, tra l'altro: *I*) «da richiesta di accesso ai benefici previsti dalla legge n. 129 del 13 agosto 2010» (*recte*: art. 1-septies, comma 1, del decreto-legge n. 105 del 2010, che ha modificato l'art. 2-sexies del decreto-legge n. 3 del 2010); *II*) «l'asseverazione, redatta e sottoscritta in originale da un tecnico abilitato, di effettiva conclusione dei lavori»; *III*) «la copia della richiesta di connessione elettrica al gestore di rete territorialmente competente».

Nella seconda fase, relativa al «completamento richiesta di incentivi al GSE», il «soggetto responsabile potrà inviare, nel rispetto della tempistica dei sessanta giorni dalla data di entrata in esercizio, la richiesta di incentivo secondo regole del decreto ministeriale 19 febbraio 2007».

La legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009) ha: *I*) con gli artt. 2 e 3 delegato il Governo ad introdurre una disci- plina sanzionatoria «di violazione di disposizioni comunitarie»; *II*) con l'art. 17 stabilito principi e criteri direttivi per l'attuazione, tra l'altro, della direttiva 2009/28/CE.



Il d.lgs. n. 28 del 2011 ha attuato la predetta delega, definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti».

Il Titolo V del predetto decreto ha previsto, tra l'altro, agli articoli 23 e seguenti, i nuovi «Regimi di sostegno», per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. In particolare, l'art. 24 ha disposto che la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili entrate in esercizio dopo il 31 dicembre 2012 è incentivata sulla base di nuovi criteri specificamente previsti.

Il Titolo V, Capo II, dello stesso decreto ha previsto il sistema di «Controlli e sanzioni», stabilendo, all'art. 42, comma 1, che:

l'erogazione di incentivi nel settore elettrico e termico, di competenza del GSE, è subordinata alla verifica dei dati forniti dai soggetti responsabili che presentano istanza;

la verifica, che può essere affidata anche agli enti controllati dal GSE, è effettuata attraverso il controllo della documentazione trasmessa, nonché con controlli a campione sugli impianti;

i controlli sugli impianti, per i quali i soggetti preposti dal GSE rivestono la qualifica di pubblico ufficiale, sono svolti anche senza preavviso ed hanno ad oggetto la documentazione relativa all'impianto, la sua configurazione impiantistica e le modalità di connessione alla rete elettrica.

L'art. 42, comma 2, ha disposto che, «restano ferme le competenze in tema di controlli e verifiche spettanti alle amministrazioni statali, regionali, agli enti locali nonché ai gestori di rete».

L'art. 42, comma 3, ha previsto che, «nel caso in cui le violazioni riscontrate nell'ambito dei controlli di cui ai commi 1 e 2 siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, il GSE dispone il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi, nonché il recupero delle somme già erogate, e trasmette all'Autorità l'esito degli accertamenti effettuati per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 2, comma 20, lettera c), della legge 14 novembre 1995, n. 481».

Sul punto, deve aggiungersi che l'art. 23, comma 3, ha previsto, pur nell'ambito del diverso Titolo V, che non hanno diritto «a percepire gli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, da qualsiasi fonte normativa previsti, i soggetti per i quali le autorità e gli enti competenti abbiano accertato che, in relazione alla richiesta di qualifica degli impianti o di erogazione degli incentivi, hanno fornito dati o documenti non veritieri, ovvero hanno reso dichiarazioni false o mendaci». La stessa norma ha aggiunto che, «fermo restando il recupero delle somme indebitamente percepite, la condizione ostativa alla percezione degli incentivi ha durata di dieci anni dalla data dell'accertamento e si applica alla persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta», nonché ai soggetti, specificamente indicati, che rivestono ruoli di responsabilità nell'ambito della società.

L'art. 43 dello stesso decreto, che rileva in questa sede, ha stabilito, con norma applicabile al vecchio regime, che: «Fatte salve le norme penali, qualora sia stato accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivazione ai sensi del comma 1 dell'art. 2-sexies del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3 (...), il GSE rigetta l'istanza di incentivo e dispone contestualmente l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione». La medesima norma ha previsto che, «con lo stesso provvedimento, il GSE dispone l'esclusione dalla concessione di incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza, per un periodo di dieci anni dalla data dell'accertamento, della persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta», nonché dei soggetti responsabili specificamente indicati. Il secondo comma ha disposto che «fatte salve più gravi ipotesi di reato, il proprietario dell'impianto di produzione e il soggetto responsabile dell'impianto che con dolo impiegano pannelli fotovoltaici le cui matricole sono alterate o contraffatte sono puniti con la reclusione da due a tre anni e con l'esclusione da qualsiasi incentivazione, sovvenzione o agevolazione pubblica per le fonti rinnovabili».

2) Chiarito ciò, ai fini della risoluzione della controversia in esame è pregiudiziale sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011.

3) Il giudizio di rilevanza impone di interpretare la suddetta disposizione anche al fine di valutare la possibilità di fornirne una interpretazione di essa costituzionalmente orientata (da ultimo, Corte cost. n. 21 e n. 10 del 2013).

Il Tribunale amministrativo regionale, con le sentenze impugnate, ha ritenuto che tale disposizione debba essere intesa nel senso che la stessa contempra un fatto illecito che si perfeziona all'esito del completamento di due fasi temporalmente separate: la prima, costituita dalla comunicazione di fine lavori, deve concludersi entro il 31 dicembre 2010; la seconda fase, successiva all'entrata in esercizio che deve avvenire entro il 30 giugno 2011, costituita dalla richiesta di incentivi da presentare al GSE entro il successivo termine di sessanta giorni. Si sarebbe, pertanto, in presenza di un fatto illecito a formazione progressiva.



Questa Sezione ritiene, invece, che il fatto illecito si perfeziona in un unico contesto temporale nel momento in cui l'impresa presenta la comunicazione di fine lavori (incompleta o falsa) unitamente alla richiesta di incentivi.

Tale esito interpretativo è l'unico possibile per le seguenti ragioni.

In primo luogo, dall'esame complessivo della normativa rilevante e, in particolare, dalle linee guida predisposte dal GSE, risulta che sussistono due richieste di incentivi: la prima da presentare unitamente alla comunicazione di fine lavori; la seconda da presentare successivamente all'entrata in esercizio dell'impianto.

L'art. 43, codificando tale prassi operativa, prevede che debbano essere presenti, per il perfezionamento del fatto illecito, i requisiti costituiti dalla comunicazione di fine lavori e dalla richiesta di incentivi. Tale richiesta, genericamente indicata, è, anche in ragione di quanto si dirà oltre, quella che deve essere presentata, entro il 31 dicembre 2010, unitamente alla comunicazione fine lavori. Nelle fattispecie oggetto del presente giudizio risulta dagli atti che la società Cirio Agricola ha depositato nel procedimento, unitamente all'attestazione di fine lavori, anche la suddetta richiesta nel termine sopra indicato.

In secondo luogo, il significato assegnato alla disposizione è l'unico coerente con il potere di controllo dell'amministrazione. Il legislatore, infatti, ha previsto che tale potere è esercitabile alla scadenza del predetto termine del 31 dicembre 2010. Se il perfezionamento del fatto illecito fosse ricollegabile alla richiesta di incentivi successiva all'entrata in esercizio dell'impianto sarebbe stato questo il momento che avrebbe consentito l'esercizio della funzione di verifica da parte del GSE. La stretta correlazione tra fatto illecito, potere di controllo e potere interdittivo induce, pertanto, a ritenere che il comportamento che giustifica l'applicazione della misura in esame sia posto in essere entro il suddetto termine del 31 dicembre 2010. Si tenga conto, inoltre, che l'esito negativo dei controlli per l'impresa determina di fatto un arresto del procedimento con conseguente normale mancata presentazione della seconda richiesta. Ne consegue che l'interpretazione seguita dal Tar condurrebbe di fatto ad una sostanziale inapplicabilità della norma.

Infine, il sistema a regime, contemplato dal riportato art. 23 del d.lgs. n. 28 del 2011, prevede, quale unico presupposto per l'applicazione della suddetta misura, l'aver fornito ai soggetti competenti dati o documenti non veritieri, ovvero avere reso dichiarazioni false. Non sarebbe, pertanto, conforme al canone della ragionevolezza diversificare i requisiti a seconda che il rimedio trovi applicazione a fattispecie soggette alla pregressa o alla nuova forma di regolazione.

L'interpretazione fornita, che conduce, per le ragioni indicate nel successivo punto, a ritenere la norma contraria a Costituzione, non è superabile attraverso la ricerca di un diverso significato conforme a Costituzione. La scissione temporale del comportamento sanzionato porta, infatti, ad esiti anch'essi contrari a Costituzione. Se, infatti, si ritiene che il completamento della illecita si realizza nel momento della presentazione della seconda richiesta di incentivi successiva all'entrata in esercizio dell'impianto si verrebbe a determinare una irragionevole discriminazione, consentita dalla norma, tra operatori economici a seconda che la funzione di controllo sia esercitata prima o dopo la scadenza del predetto termine. Solo nel primo caso, infatti, l'impresa sarebbe indotta a non presentare l'istanza proprio, allo scopo di non subire il divieto decennale di percezione degli incentivi.

Alla luce di quanto sin qui esposto, l'amministrazione, contrariamente da quanto affermato dal Tar, ha fatto una corretta applicazione alla fattispecie concreta di quanto stabilito dall'art. 43, inibendo, sostanzialmente, per un periodo decennale, l'attività ai soggetti che avevano presentato una incompleta o falsa comunicazione di fine lavori con contestuale richiesta di incentivi.

Gli appelli dovrebbero, pertanto, trovare accoglimento qualora non venga dichiarata costituzionalmente illegittima la predetta disposizione.

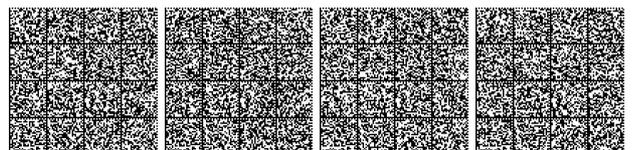
In definitiva, il Collegio ritiene che non sia possibile dare alla norma in esame una interpretazione costituzionale e che l'unica interpretazione possibile, rendendo tale norma applicabile alle fattispecie oggetto del presente giudizio, assegna rilevanza, ai fini della risoluzione della presente controversia, alla questione di costituzionalità.

4) Il giudizio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale risulta dal ritenuto contrario dell'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011 con gli art. 3, 25, secondo comma, 76 e 117, primo comma, della Costituzione.

5) In via preliminare, deve accertarsi se il rimedio in esame possa essere inquadrato nell'ambito della categoria dei provvedimenti sanzionatori, individuandone natura, tipologia ed effetti.

Le sanzioni, irrogate dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di funzioni amministrative, rappresentano la reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto.

La dottrina, valorizzando il profilo funzionale, distingue le sanzioni in senso lato e le sanzioni in senso stretto: le prime hanno una finalità ripristinatoria, in forma specifica o per equivalente, dell'interesse pubblico lesa dal comportamento antigiuridico; le seconde hanno una finalità afflittiva, essendo indirizzate a punire il responsabile dell'illecito allo scopo di assicurare obiettivi di prevenzione generale e speciale.



Le principali tipologie di sanzioni in senso stretto sono pecuniarie, quando consistono nel pagamento di una somma di denaro, ovvero interdittive, quando impediscono l'esercizio di diritti o facoltà da parte del soggetto inadempiente.

La disciplina generale delle sanzioni pecuniarie, modellata alla luce dei principi di matrice penalistica, è contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

La disciplina delle altre sanzioni è contenuta nelle singole discipline idi settore, cui si applicano, ove compatibili, i principi generali sanciti dalla predetta legge.

Il d.lgs. n. 28 del 2001 ha previsto uno specifico sistema sanzionatorio nel settore delle fonti di energia rinnovabili.

L'art. 43 dello stesso decreto contempla una sanzione afflittiva, non pecuniaria, di tipo interdittivo, con effetti retroattivi.

La natura afflittiva è conseguenza del fatto che l'effetto di ripristinazione dell'interesse pubblico leso è assicurato dal divieto di concessione di incentivi in relazione a quello specifico impianto cui si riferisce la comunicazione di fine lavori, nonché agli impianti che utilizzano in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione. L'estensione del divieto anche in relazione ad incentivi previsti da fonti regolatrici diverse per una durata di dieci anni non può che perseguire uno scopo di punizione del soggetto che ha violato il precetto (*cf.* Cons. Stato, sez. VI, 16 gennaio 2014, n. 148).

L'appartenenza al tipo di sanzioni interdittive risulta chiaramente dalla descrizione normativa della fattispecie: il rimedio, infatti, vietando la concessione di benefici economici per un periodo di dieci anni, si risolve in un sostanziale impedimento allo svolgimento dell'attività di impresa.

La produzione retroattiva degli effetti è desumibile dalla circostanza che la sanzione è applicabile per illeciti commessi prima della sua entrata in vigore, in quanto, come sottolineato, la disciplina di legge vigente al momento della avvenuta comunicazione di fine lavori e richiesta di incentivi non contemplava tale misura. Gli operatori economici del settore non sapevano, pertanto, che l'eventuale accertata incompletezza o falsità della comunicazione di fine lavori avrebbe determinato l'applicazione di una sanzione consistente nel divieto di concessione di incentivi per un così lungo periodo temporale. La norma, pertanto, incide negativamente sulle prevedibilità delle conseguenze derivanti da azioni o omissioni di coloro che esercitano liberamente la propria iniziativa economica.

6) L'art. 76 Cost. prevede che la delega al Governo della funzione legislativa non può avvenire «se non con determinazione dei principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetto definiti».

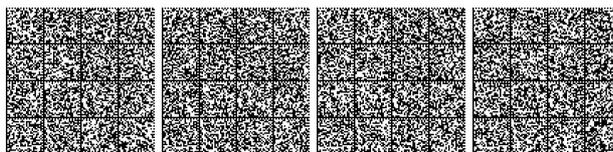
La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che il sindacato di legittimità costituzionale sulla delega legislativa si espliciti attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione, tenuto conto del contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità relative. Il secondo riguarda le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega (da ultimo, sentenza n. 50 del 2014).

Nella fattispecie in esame la legge n. 96 del 2010 ha, agli artt. 2 e 3, delegato il Governo ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per violazione di obblighi contenuti nella normativa europea da attuare. In particolare, l'art. 2, comma 1, lettera c), prevede, quali principi e criteri direttivi per le sanzioni amministrative, che esse: I) devono consistere nel «pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro»; II) nell'ambito di detti limiti devono essere determinate nella loro entità «tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole ovvero alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce».

L'art. 43 del d.lgs. n. 23 del 2011, nella parte in cui ha introdotto una sanzione interdittiva e non pecuniaria senza, peraltro, graduarne l'applicazione nel rispetto delle modalità predeterminate dalla suddetta legge, ha disciplinato un oggetto privo di copertura da parte della legge di delegazione e comunque in contrasto con i principi e criteri stabiliti dalla legge delega, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

7) L'art. 25, secondo comma, Cost. dispone che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

La Corte costituzionale ha più volte affermato, su un piano generale, che la legge può introdurre norme che modifichino in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina di determinati rapporti, anche quando l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, purché tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella «certezza dell'ordinamento giuridico», da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 69 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012, n. 202 del 2010, n. 206 del 2009).



Sul piano specifico delle sanzioni, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'art. 25, secondo comma, Cost. ponga un divieto assoluto di retroattività nella materia penale (da ultimo sentenza n. 5 del 2014).

La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 196 del 2010, ha innovativamente ritenuto che il citato art. 25, secondo comma, in ragione dell'ampiezza della sua formulazione, ricompre nel suo ambito di applicazione anche le sanzioni amministrative, con la conseguenza che «ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (...) è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (si vedano anche sentenze n. 447 del 1988 e n. 78 del 1967, che hanno ritenuto le sanzioni amministrative soggette al rispetto del principio di tassatività).

In questa prospettiva l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 — nella parte in cui dispone che «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione» — costituisce espressione di regole costituzionali.

In definitiva, per le sanzioni amministrative di tipo afflittivo opera il principio di legalità nella connotazione che esso ha nel settore penale, con conseguente necessità di rispettare i principi di riserva di legge, tassatività e irretroattività.

L'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011, prevedendo una misura afflittiva finalizzata a sanzionare comportamenti posti in essere prima della entrata in vigore del decreto stesso, si pone, pertanto, in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost.

8) L'art. 117, primo comma, Cost., stabilisce che la potestà legislativa deve essere esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto «degli obblighi internazionali».

La giurisprudenza costituzionale ritiene che la CEDU contenga norme interposte, oggetto di bilanciamento, nel giudizio di costituzionalità al fine di assicurare la integrazione delle tutele (da ultimo, sentenza n. 264 del 2012).

L'art. 6 della CEDU stabilisce quali sono le condizioni che devono essere rispettate perché si abbia un «equo processo».

L'art. 7 della stessa CEDU prevede che «non può essere inflitta una pena più grave di quella che sarebbe stata applicata al tempo in cui il reato è stato consumato».

La Corte di Strasburgo ha elaborato propri e autonomi criteri al fine di stabilire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione.

In particolare, sono stati individuati tre criteri, costituiti: *I)* dalla qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, con la puntualizzazione che la stessa non è vincolante quando si accerta la valenza «intrinsecamente penale» della misura; *II)* dalla natura dell'illecito, desunta dall'ambito di applicazione della norma che lo prevede e dallo scopo perseguito; *III)* dal grado di severità della sanzione (sentenze 4 marzo 2014, r. n. 18640/10, resa nella causa Grande Stevens e altri c. Italia; 10 febbraio 2009, ric. n. 1439/03, resa nella causa Zolotoukhine c. Russia; si v. anche Corte di giustizia UE, grande sezione, 5 giugno 2012, n. 489, nella causa C-489/10).

L'assegnazione alla «materia penale» di un significato ampio conduce a ritenere che anche il potere amministrativo sanzionatorio deve essere esercitato nel rispetto, non solo delle garanzie dell'equo processo, ma anche dai principi sanciti dal citato art. 7.

L'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui introduce una sanzione afflittiva con effetti retroattivi, si pone, pertanto, in contrasto non soltanto con l'art. 25, secondo comma, Cost., ma anche con la suddetta norma convenzionale e, conseguentemente, con l'art. 117, primo Cost.

9) L'art. 3 della Cost., nell'applicazione che di esso ha fatto la giurisprudenza costituzionale, pone il vincolo del rispetto del principio di ragionevolezza nell'esercizio della discrezionalità legislativa.

Nello specifico settore delle sanzioni amministrative deve essere osservato, nella fase applicativa, il principio di proporzionalità, il quale impone che la misura sia idonea, necessaria e proporzionata in senso stretto rispetto allo scopo perseguito.

Il rispetto di tale principio, nelle sue declinazioni, impone, in concreto, l'attribuzione all'autorità amministrativa di un potere discrezionale in grado di individualizzare la sanzione modulandone l'entità alla luce della tipologia e gravità della violazione, nonché della intensità dell'elemento soggettivo (si veda Corte cost. n. 299 del 1992, con riferimento all'entità delle sanzioni penali; si veda anche art. 11 della legge n. 689 del 1981, con riferimento all'esigenza di una commisurazione discrezionale della sanzione amministrativa pecuniaria), elemento, quest'ultimo, che assume particolare rilevanza laddove, come nella fattispecie in esame, ad essere colpito è il legale rappresentante della società sanzionata.



La proiezione di tale principio a livello costituzionale ne comporta la sua collocazione nell'ambito della regola della ragionevolezza. Non è, infatti, conforme a tale regola una misura sanzionatoria che, risolvendosi in una applicazione generalizzata non aderente alla specificità delle singole condotte, determina una ingiustificata discriminazione tra operatori economici.

L'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011, contemplando un sistema sanzionatorio rigido applicabile indistintamente a tutte le fattispecie senza che l'autorità amministrativa competente possa modulare l'irrogazione della sanzione a seconda della valenza degli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie stessa, si pone, pertanto, in contrasto con l'indicato parametro costituzionale.

10) L'art. 117, primo comma, Cost., stabilisce che la potestà legislativa deve essere esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

La Corte di giustizia dell'Unione europea ritiene che le autorità preposte all'irrogazione delle sanzioni, in materie di rilevanza europea, quale quella in esame, debbano rispettare il principio di proporzionalità (si veda Corte di giustizia UE, sez. I, 9 febbraio 2012, n. 210, causa C-210/10; *cf.* anche Corte cost. n. 313 del 1990).

L'art. 43 del d.lgs. n. 23 del 2011, non assicurando il rispetto del principio di proporzionalità, si pone, pertanto, in contrasto anche con il parametro costituzionale sopra indicato.

11) Il giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 43 del d.lgs. n. 23 del 2011 impone la sospensione del presente giudizio in attesa della definizione del giudizio di costituzionalità.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), riunisce gli appelli in epigrafe indicati e, non definitivamente pronunciando:*

a) *solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in riferimento agli articoli 3, 25, 76 e 117, primo comma (in relazione, quest'ultimo, anche all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) della Costituzione;*

b) *sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio di ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Spese al definitivo.*

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:*

*Luciano Barra Caracciolo, Presidente;*

*Gabriella De Michele, Consigliere;*

*Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere;*

*Roberta Vigotti, Consigliere, Estensore;*

*Bernhard Lageder, Consigliere.*

*Il Presidente: BARRA CARACCIOLO*

*L'estensore: VIGOTTI*



n. 69

*Ordinanza del 9 ottobre 2014 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da GSE - Gestore dei servizi energetici S.p.a. contro Briziarelli Angelo e Ministero dello Sviluppo economico.*

**Energia - Attuazione della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che quando sia accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivi, il GSE rigetta la richiesta e dispone l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione - Previsione che il GSE dispone la esclusione dalla concessione degli incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza per un periodo di dieci anni dei soggetti che avevano presentato la richiesta di incentivi - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative - Eccesso di delega - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU e dal diritto comunitario.**

- Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 43.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 76 e 117, primo comma; legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 2, comma 1, lett. c); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7.

## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6385 del 2013, proposto da:

Gse - Gestore dei servizi energetici S.p.a. in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Crisci e Andrea Panzarola, con domicilio eletto presso Sergio Fidanzia in Roma, viale Bruno Buozzi n. 109;

CONTRO

Angelo Briziarelli;

NEI CONFRONTI DI

Ministero dello Sviluppo economico;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione III TER n. 3312/2013, resa tra le parti, concernente decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti per impianto fotovoltaico;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 aprile 2014 il consigliere Roberta Vigotti e udito per l'appellante l'avvocato Crisci;

Il Gestore dei servizi energetici (d'ora in poi: Gse, o Gestore) chiede la riforma della sentenza, in epigrafe indicata, con la quale il Tribunale amministrativo del Lazio ha accolto il ricorso presentato dall'ingegner Angelo Briziarelli, legale rappresentante della società Cirio Agricola S.r.l., avverso l'esclusione decennale, ai sensi dell'art. 43, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), dalla concessione degli incentivi per la realizzazione di impianti fotovoltaici, in dipendenza della non veridicità delle dichiarazioni di fine lavori per gli impianti denominati "Cirio impianto FV su parcheggi" e "Cirio impianto su fienili".



La società Cirio Agricola ha inviato al Gestore due comunicazioni di fine lavori relative agli impianti sopra indicati, delle quali il Gestore stesso ha contestato la veridicità, applicando la sanzione interdittiva decennale ai sensi dell'art. 43 anche al ricorrente in primo grado, nella sua qualità di legale rappresentante della società richiedente.

Con la sentenza impugnata il Tribunale amministrativo ha ritenuto che le sanzioni previste dalla norma appena citata possano trovare applicazione solo se è stata presentata la richiesta di accesso agli incentivi, non essendo sufficiente la mera dichiarazione di fine lavori e, in ragione della mancata presentazione di tale domanda da parte della Cirio Agricola, ha accolto il ricorso.

I) Le questioni poste all'esame della Sezione attengono a vicende relative a procedimenti di concessione di incentivi economici nel settore degli impianti di produzione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili.

In via preliminare è necessario ricostruire il quadro normativa rilevante.

L'art. 7, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) ha demandato al Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con la Conferenza unificata, di adottare decreti volti a definire, tra l'altro, i criteri per l'incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica dalla fonte solare. In particolare, devono essere stabilite le modalità per la determinazione dell'entità dell'incentivazione, costituita da una specifica tariffa, di importo decrescente e di durata tale da garantire una equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio.

In attuazione di quanto disposto dalla riportata disposizione sono stati adottati i decreti ministeriali 28 luglio 2006, 19 febbraio 2007, 6 agosto 2010 e 5 maggio 2011 (che hanno introdotto, rispettivamente, i cosiddetti primo, secondo, terzo e quarto conto energia).

In particolare, gli articoli 5 e 6 del decreto ministeriale 19 febbraio 2007 hanno previsto che i soggetti che hanno realizzato impianti fotovoltaici, entrati in esercizio entro il 31 dicembre 2008, hanno diritto a una tariffa incentivante avente un valore parametrato alla potenza nominale e alla tipologia dell'impianto. Detti soggetti, a questo fine, devono inoltrare al «gestore di rete» il progetto preliminare dell'impianto, chiedere la connessione alla rete ed «entro sessanta giorni dalla data di entrata in esercizio dell'impianto» fare pervenire «al soggetto attuatore» la «richiesta di concessione della pertinente tariffa incentivante». L'art. 11 dello stesso decreto prevede che l'eventuale falsa dichiarazione comporta la decadenza dal diritto alla tariffa «sull'intera produzione e per l'intero periodo di diritto alla stessa tariffa».

L'art. 2-*sexies* del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3 (Misure urgenti per garantire la sicurezza di approvvigionamento di energia elettrica nelle isole maggiori), inserito dalla legge di conversione 22 marzo 2010, n. 41, in vigore dal 19 agosto 2010, modificando parzialmente le modalità procedurali, ha disposto, al primo comma, che le tariffe incentivanti di cui al decreto ministeriale 19 febbraio 2007 «sono riconosciute a tutti i soggetti che, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 5 del medesimo decreto ministeriale, abbiano concluso, entro il 31 dicembre 2010, l'installazione dell'impianto fotovoltaico, abbiano comunicato all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione, al gestore di rete e al Gestore dei servizi elettrici-GSE S.p.a., entro la medesima data, la fine lavori ed entrino in esercizio entro il 30 giugno 2011» (tale comma è stato così sostituito dall'art. 1-*septies*, comma 1, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 agosto 2010, n. 129, che ha sostituito l'originario comma 1 con gli attuali commi 1 e 1-*bis*).

Il comma 1-*bis* dello stesso articolo, aggiunto dal citato art. 1-*septies*, comma 1, del d.l. n. 105 del 2010, ha stabilito che «da comunicazione di cui al comma 1 è accompagnata da asseverazione, redatta da tecnico abilitato di effettiva conclusione dei lavori di cui al comma 1 e di esecuzione degli stessi nel rispetto delle pertinenti normative. Il gestore di rete e il GSE S.p.a., ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, possono effettuare controlli a campione per la verifica delle comunicazioni di cui al presente comma, ferma restando la medesima facoltà per le amministrazioni competenti al rilascio dell'autorizzazione».

Il GSE, al fine di chiarire le modalità di presentazione delle domande, ha dettato le linee guida relative alla «procedura operativa per la gestione delle comunicazioni al GSE di fine lavori degli impianti fotovoltaici».

In particolare, le linee guida distinguono due fasi:

Nella prima fase, relativa all'«inserimento richiesta incentivi al GSE», il soggetto responsabile deve allegare, tra l'altro: I) «la richiesta di accesso ai benefici previsti dalla legge n. 129 del 13 agosto 2010» (*recte*: art. 1-*septies*, comma 1, del decreto-legge n. 105 del 2010, che ha modificato l'art. 2-*sexies* del decreto-legge n. 3 del 2010); II) «l'asseverazione, redatta e sottoscritta in originale da un tecnico abilitato, di effettiva conclusione dei lavori»; III) «la copia della richiesta di connessione elettrica al gestore di rete territorialmente competente»;



Nella seconda fase, relativa al «completamento richiesta di incentivi al GSE», il «soggetto responsabile potrà inviare, nel rispetto della tempistica dei sessanta giorni dalla data di entrata in esercizio, la richiesta di incentivo secondo regole del decreto ministeriale 19 febbraio 2007».

La legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009) ha:

I) con gli artt. 2 e 3 delegato il Governo ad introdurre una disciplina sanzionatoria «di violazione di disposizioni comunitarie»;

II) con l'art. 17 stabilito principi e criteri direttivi per l'attuazione, tra l'altro, della direttiva 2009/28/CE.

Il decreto legislativo n. 28 del 2011 ha attuato la predetta delega, definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti».

Il Titolo V del predetto decreto ha previsto, tra l'altro, agli articoli 23 e seguenti, i nuovi «Regimi di sostegno», per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. In particolare, l'art. 24 ha disposto che la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili entrate in esercizio dopo il 31 dicembre 2012 è incentivata sulla base di nuovi criteri specificamente previsti.

Il Titolo V, Capo II, dello stesso decreto ha previsto il sistema di «Controlli e sanzioni», stabilendo, all'art. 42, comma 1, che:

L'erogazione di incentivi nel settore elettrico e termico, di competenza del GSE, è subordinata alla verifica dei dati forniti dai soggetti responsabili che presentano istanza;

la verifica, che può essere affidata anche agli enti controllati dal GSE, è effettuata attraverso il controllo della documentazione trasmessa, nonché con controlli a campione sugli impianti;

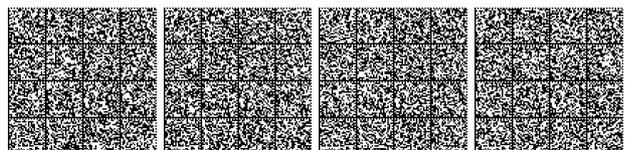
i controlli sugli impianti, per i quali i soggetti preposti dal GSE rivestono la qualifica di pubblico ufficiale, sono svolti anche senza preavviso ed hanno ad oggetto la documentazione relativa all'impianto, la sua configurazione impiantistica e le modalità di connessione alla rete elettrica.

L'art. 42, comma 2, ha disposto che, «restano ferme le competenze in tema di controlli e verifiche spettanti alle amministrazioni statali, regionali, agli enti locali nonché ai gestori di rete».

L'art. 42, comma 3, ha previsto che, «nel caso in cui le violazioni riscontrate nell'ambito dei controlli di cui ai commi 1 e 2 siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, il GSE dispone il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi, nonché il recupero delle somme già erogate, e trasmette all'Autorità l'esito degli accertamenti effettuati per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 2, comma 20, lettera c), della legge 14 novembre 1995, n. 481».

Sul punto, deve aggiungersi che l'art. 23, comma 3, ha previsto, pur nell'ambito del diverso Titolo V, che non hanno diritto «a percepire gli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, da qualsiasi fonte normativa previsti, i soggetti per i quali le autorità e gli enti competenti abbiano accertato che, in relazione alla richiesta di: qualifica degli impianti o di erogazione degli incentivi, hanno fornito dati o documenti non veritieri, ovvero hanno reso dichiarazioni false o mendaci». La stessa norma ha aggiunto che, «fermo restando il recupero delle somme indebitamente percepite, la condizione ostativa alla percezione degli incentivi ha durata di dieci anni dalla data dell'accertamento e si applica alla persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta», nonché ai soggetti, specificamente indicati, che rivestono ruoli di responsabilità nell'ambito della società.

L'art. 43 dello stesso decreto, che rileva in questa sede, ha stabilito, con norma applicabile al vecchio regime, che: «Fatte salve le norme penali, qualora sia stato accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivazione ai sensi del comma 1, dell'art. 2-sexies del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3 (...), il GSE rigetta l'istanza di incentivo e dispone contestualmente l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione». La medesima norma ha previsto che, «con lo stesso provvedimento, il GSE dispone l'esclusione dalla concessione di incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza, per un periodo di dieci anni dalla data dell'accertamento, della persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta», nonché dei soggetti responsabili specificamente indicati. Il secondo comma ha disposto che «fatte salve più gravi ipotesi di reato, il proprietario dell'impianto di produzione e il soggetto responsabile dell'impianto che con dolo impiegano pannelli fotovoltaici le cui matricole sono alterate o contraffatte sono puniti con la reclusione da due a tre anni e con l'esclusione da qualsiasi incentivazione, sovvenzione o agevolazione pubblica per le fonti rinnovabili».



2) Chiarito ciò, ai fini della risoluzione della controversia in esame (alla risoluzione della quale il Gestore mantiene interesse, essendo stato respinto all'odierna camera di consiglio l'appello incidentale proposto dalla Cirio Agricola relativamente all'impianto "su fienili", relativo ad altro appello del Gestore), è pregiudiziale sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, del decreto legislativo n. 28 del 2011.

3) Il giudizio di rilevanza impone di interpretare la suddetta disposizione anche al fine di valutare la possibilità di fornirne una interpretazione di essa costituzionalmente orientata (da ultimo, Corte cost. n. 21 e n. 10 del 2013).

Il Tribunale amministrativo regionale, con la sentenza impugnata, ha ritenuto che tale disposizione debba essere intesa nel senso che la stessa contempra un fatto illecito che si perfeziona all'esito del completamento di due fasi temporalmente separate: la prima, costituita dalla comunicazione di fine lavori, deve concludersi entro il 31 dicembre 2010; la seconda fase, successiva all'entrata in esercizio che deve avvenire entro il 30 giugno 2011, costituita dalla richiesta di incentivi da presentare al GSE entro il successivo termine di sessanta giorni. Si sarebbe, pertanto, in presenza di un fatto illecito a formazione progressiva.

Questa Sezione ritiene, invece, che il fatto illecito si perfeziona in un unico contesto temporale nel momento in cui l'impresa presenta la comunicazione di fine lavori (incompleta o falsa) unitamente alla richiesta di incentivi.

Tale esito interpretativo è l'unico possibile per le seguenti ragioni.

In primo luogo, dall'esame complessivo della normativa rilevante e, in particolare, dalle linee guida predisposte dal GSE, risulta che sussistono due richieste di incentivi: la prima da presentare unitamente alla comunicazione di fine lavori; la seconda da presentare successivamente all'entrata in esercizio dell'impianto.

L'art. 43, codificando tale prassi operativa, prevede che debbano essere presenti, per il perfezionamento del fatto illecito, i requisiti costituiti dalla comunicazione di fine lavori e dalla richiesta di incentivi. Tale richiesta, genericamente indicata, è, anche in ragione di quanto si dirà oltre, quella che deve essere presentata, entro il 31 dicembre 2010, unitamente alla comunicazione fine lavori. Nelle fattispecie oggetto del presente giudizio risulta dagli atti che la società Cirio Agricola ha depositato nel procedimento, unitamente all'attestazione di fine lavori, anche la suddetta richiesta nel termine sopra indicato.

In secondo luogo, il significato assegnato alla disposizione è l'unico coerente con il potere di controllo dell'amministrazione. Il legislatore, infatti, ha previsto che tale potere è esercitabile alla scadenza del predetto termine del 31 dicembre 2010. Se il perfezionamento del fatto illecito fosse ricollegabile alla richiesta di incentivi successiva all'entrata in esercizio dell'impianto sarebbe stato questo il momento che avrebbe consentito l'esercizio della funzione di verifica da parte del GSE. La stretta correlazione tra fatto illecito, potere di controllo e potere interdittivo induce, pertanto, a ritenere che il comportamento che giustifica l'applicazione della misura in esame sia posto in essere entro il suddetto termine del 31 dicembre 2010. Si tenga conto, inoltre, che l'esito negativo dei controlli per l'impresa determina di fatto un arresto del procedimento con conseguente normale mancata presentazione della seconda richiesta. Ne consegue che l'interpretazione seguita dal TAR condurrebbe di fatto ad una sostanziale inapplicabilità della norma.

Infine, il sistema a regime, contemplato dal riportato art. 23, del decreto legislativo n. 28 del 2011, prevede, quale unico presupposto per l'applicazione della suddetta misura, l'aver fornito ai soggetti competenti dati o documenti non veritieri, ovvero avere reso dichiarazioni false. Non sarebbe, pertanto, conforme al canone della ragionevolezza diversificare i requisiti a seconda che il rimedio trovi applicazione a fattispecie soggette alla pregressa o alla nuova forma di regolazione. L'interpretazione fornita, che conduce, per le ragioni indicate nel successivo punto, a ritenere la norma contraria a Costituzione, non è superabile attraverso la ricerca di un diverso significato conforme a Costituzione. La scissione temporale del comportamento sanzionato porta, infatti, ad esiti anch'essi contrari a Costituzione. Se, infatti, si ritiene che il completamento della fattispecie illecita si realizza nel momento della presentazione della seconda richiesta di incentivi successiva all'entrata in esercizio dell'impianto si verrebbe a determinare una irragionevole discriminazione, consentita dalla norma, tra operatori economici a seconda che la funzione di controllo sia esercitata prima o dopo la scadenza del predetto termine. Solo nel primo caso, infatti, l'impresa sarebbe indotta a non presentare l'istanza proprio allo scopo di non subire il divieto decennale di percezione degli incentivi.

Alla luce di quanto sin qui esposto, l'amministrazione, contrariamente da quanto affermato dal TAR, ha fatto una corretta applicazione alla fattispecie concreta di quanto stabilito dall'art. 43, inibendo, sostanzialmente, per un periodo decennale, l'attività ai soggetti che avevano presentato una incompleta o falsa comunicazione di fine lavori con contestuale richiesta di incentivi.

L'appello dovrebbe, pertanto, trovare accoglimento qualora non venga dichiarata costituzionalmente illegittima la predetta disposizione.



In definitiva, il Collegio ritiene che non sia possibile dare alla norma in esame una interpretazione costituzionale e che l'unica interpretazione possibile, rendendo tale norma applicabile alle fattispecie oggetto del presente giudizio, assegna rilevanza, ai fini della risoluzione della presente controversia, alla questione di costituzionalità.

4) Il giudizio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale risulta dal ritenuto contrasto dell'art. 43 del decreto legislativo n. 28 del 2011 con gli articoli 3, 25, secondo comma, 76 e 117, primo comma, della Costituzione.

5) In via preliminare, deve accertarsi se il rimedio in esame possa essere inquadrato nell'ambito della categoria dei provvedimenti sanzionatori, individuandone natura, tipologia ed effetti.

Le sanzioni, irrogate dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di funzioni amministrative, rappresentano la reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto.

La dottrina, valorizzando il profilo funzionale, distingue le sanzioni in senso lato e le sanzioni in senso stretto: le prime hanno una finalità ripristinatoria, in forma specifica o per equivalente, dell'interesse pubblico leso dal comportamento anti-giuridico; le seconde hanno una finalità afflittiva, essendo indirizzate a punire il responsabile dell'illecito allo scopo di assicurare obiettivi di prevenzione generale e speciale.

Le principali tipologie di sanzioni in senso stretto sono pecuniarie, quando consistono nel pagamento di una somma di denaro, ovvero interdittive, quando impediscono l'esercizio di diritti o facoltà da parte del soggetto inadempiente.

La disciplina generale delle sanzioni pecuniarie, modellata alla luce dei principi di matrice penalistica, è contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

La disciplina delle altre sanzioni è contenuta nelle singole discipline di settore, cui si applicano, ove compatibili, i principi generali sanciti dalla predetta legge.

Il decreto legislativo n. 28 del 2001 ha previsto uno specifico sistema sanzionatorio nel settore delle fonti di energia rinnovabili.

L'art. 43 dello stesso decreto contempla una sanzione afflittiva, non pecuniaria, di tipo interdittivo, con effetti retroattivi.

La natura afflittiva è conseguenza del fatto che l'effetto di ripristinazione dell'interesse pubblico leso è assicurato dal divieto di concessione di incentivi in relazione a quello specifico impianto cui si riferisce la comunicazione di fine lavori, nonché agli impianti che utilizzano in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione. L'estensione del divieto anche in relazione ad incentivi previsti da fonti regolatrici diverse per una durata di dieci anni non può che perseguire uno scopo di punizione del soggetto che ha violato il precetto (*cf.* Cons. Stato, sez. VI, 16 gennaio 2014, n. 148).

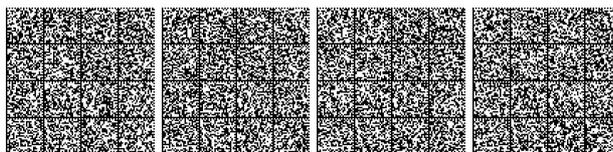
L'appartenenza al tipo di sanzioni interdittive risulta chiaramente dalla descrizione normativa della fattispecie: il rimedio, infatti, vietando la concessione di benefici economici per un periodo di dieci anni, si risolve in un sostanziale impedimento allo svolgimento dell'attività di impresa.

La produzione retroattiva degli effetti è desumibile dalla circostanza che la sanzione è applicabile per illeciti commessi prima della sua entrata in vigore, in quanto, come sottolineato, la disciplina di legge vigente al momento della avvenuta comunicazione di fine lavori e richiesta di incentivi non contemplava tale misura. Gli operatori economici del settore non sapevano, pertanto, che l'eventuale accertata incompletezza o falsità della comunicazione di fine lavori avrebbe determinato l'applicazione di una sanzione consistente nel divieto di concessione di incentivi per un così lungo periodo temporale. La norma, pertanto, incide negativamente sulle prevedibilità delle conseguenze derivanti da azioni o omissioni di coloro che esercitano liberamente la propria iniziativa economica.

6) L'art. 76 Cost. prevede che la delega al Governo della funzione legislativa non può avvenire «se non con determinazione dei principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetto definiti».

La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che il sindacato di legittimità costituzionale sulla delega legislativa si espliciti attraverso un confronto tra gli esiti di due processi, ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione, tenuto conto del contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità relative. Il secondo riguarda le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega (da ultimo, sentenza n. 50 del 2014).

Nella fattispecie in esame la legge n. 96 del 2010 ha, agli artt. 2 e 3, delegato il Governo ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per violazione di obblighi contenuti nella normativa europea da attuare. In particolare, l'art. 2, comma 1, lettera c), prevede, quali principi e criteri direttivi per le sanzioni amministrative, che esse: *I)* devono consistere nel «pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro»; *II)* nell'ambito di detti limiti devono essere determinate nella loro entità «tenendo conto della diversa potenzialità lesiva



dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole ovvero alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce».

L'art. 43, del decreto legislativo n. 23 del 2011, nella parte in cui ha introdotto una sanzione interdittiva e non pecuniaria senza, peraltro, graduarne l'applicazione nel rispetto delle modalità predeterminate dalla suddetta legge, ha disciplinato un oggetto privo di copertura da parte della legge di delegazione e comunque in contrasto con i principi e criteri stabiliti dalla legge delega, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

7) L'art. 25, secondo comma, Cost. dispone che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

La Corte costituzionale ha più volte affermato, su un piano generale, che la legge può introdurre norme che modifichino in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina di determinati rapporti, anche quando l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, purché tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella «certezza dell'ordinamento giuridico», da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 69 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012, n. 202 del 2010, n. 206 del 2009).

Sul piano specifico delle sanzioni, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'art. 25, secondo comma, Cost. ponga un divieto assoluto di retroattività nella materia penale (da ultimo sentenza n. 5 del 2014).

La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 196 del 2010, ha innovativamente ritenuto che il citato art. 25, secondo comma, in ragione dell'ampiezza della sua formulazione, ricompre nel suo ambito di applicazione anche le sanzioni amministrative, con la conseguenza che «ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (...) è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (si vedano anche sentenze n. 447 del 1988 e n. 78 del 1967, che hanno ritenuto le sanzioni amministrative soggette al rispetto del principio di tassatività).

In questa prospettiva l'art. 1, della legge n. 689 del 1981 - nella parte in cui dispone che «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione» - costituisce espressione di regole costituzionali.

In definitiva, per le sanzioni amministrative di tipo afflittivo opera il principio di legalità nella connotazione che esso ha nel settore penale, con conseguente necessità di rispettare i principi di riserva di legge, tassatività e irretroattività.

L'art. 43, del decreto legislativo n. 28 del 2011, prevedendo una misura afflittiva finalizzata a sanzionare comportamenti posti in essere prima della entrata in vigore del decreto stesso, si pone, pertanto, in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost.

8) L'art. 117, primo comma, Cost., stabilisce che la potestà legislativa deve essere esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto «degli obblighi internazionali».

La giurisprudenza costituzionale ritiene che la CEDU contenga norme interposte, oggetto di bilanciamento, nel giudizio di costituzionalità al fine di assicurare la integrazione delle tutele (da ultimo, sentenza n. 264 del 2012).

L'art. 6 della CEDU stabilisce quali sono le condizioni che devono essere rispettate perché si abbia un «equo processo».

L'art. 7 della stessa CEDU prevede che «non può essere inflitta una pena più grave di quella che sarebbe stata applicata al tempo in cui il reato è stato consumato».

La Corte di Strasburgo ha elaborato propri e autonomi criteri al fine di stabilire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione.

In particolare, sono stati individuati tre criteri, costituiti:

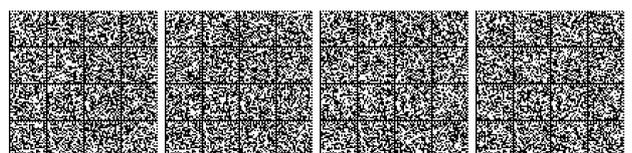
I) dalla qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, con la puntualizzazione che la stessa non è vincolante quando si accerta la valenza «intrinsecamente penale» della misura;

II) dalla natura dell'illecito, desunta dall'ambito di applicazione della norma che lo prevede e dallo scopo perseguito;

III) dal grado di severità della sanzione (sentenze 4 marzo 2014, r. n. 18640/10, resa nella causa Grande Stevens e altri c. Italia; 10 febbraio 2009, ric. n. 1439/03, resa nella causa Zolotoukhine c. Russia; si v. anche Corte di giustizia UE, grande sezione, 5 giugno 2012, n. 489, nella causa C-489/10).

L'assegnazione alla «materia penale» di un significato ampio conduce a ritenere che anche il potere amministrativo sanzionatorio deve essere esercitato nel rispetto, non solo delle garanzie dell'equo processo, ma anche dai principi sanciti dal citato art. 7.

L'art. 43, del decreto legislativo n. 28 del 2011, nella parte in cui introduce una sanzione afflittiva con effetti retroattivi, si pone, pertanto, in contrasto non soltanto con l'art. 25, secondo comma Cost., ma anche con la suddetta norma convenzionale e, conseguentemente, con l'art. 117, primo Cost.



9) L'art. 3, della Cost., nell'applicazione che di esso ha fatto la giurisprudenza costituzionale, pone il vincolo del rispetto del principio di ragionevolezza nell'esercizio della discrezionalità legislativa.

Nello specifico settore delle sanzioni amministrative deve essere osservato, nella fase applicativa, il principio di proporzionalità, il quale impone che la misura sia idonea, necessaria e proporzionata in senso stretto rispetto allo scopo perseguito.

Il rispetto di tale principio, nelle sue declinazioni, impone, in concreto, l'attribuzione all'autorità amministrativa di un potere discrezionale in grado di individualizzare la sanzione modulandone l'entità alla luce della tipologia e gravità della violazione, nonché della intensità dell'elemento soggettivo (si veda Corte cost. n. 299 del 1992, con riferimento all'entità delle sanzioni penali; si veda anche art. 11, della legge n. 689 del 1981, con riferimento all'esigenza di una commisurazione discrezionale della sanzione amministrativa pecuniaria), elemento, quest'ultimo, che assume particolare rilevanza laddove, come nella fattispecie in esame, ad essere colpito è il legale rappresentante della società sanzionata.

La proiezione di tale principio a livello costituzionale ne comporta la sua collocazione nell'ambito della regola della ragionevolezza. Non è, infatti, conforme a tale regola una misura sanzionatoria che, risolvendosi in una applicazione generalizzata non aderente alla specificità delle singole condotte, determina una ingiustificata discriminazione tra operatori economici.

L'art. 43, del decreto legislativo n. 28 del 2011, contemplando un sistema sanzionatorio rigido applicabile indistintamente a tutte le fattispecie senza che l'autorità amministrativa competente possa modulare l'irrogazione della sanzione a seconda della valenza degli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie stessa, si pone, pertanto, in contrasto con l'indicato parametro costituzionale.

10) L'art. 117, primo comma, Cost., stabilisce che la potestà legislativa deve essere esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario». La Corte di giustizia dell'Unione europea ritiene che le autorità preposte all'irrogazione delle sanzioni, in materie di rilevanza europea, quale quella in esame, debbano rispettare il principio di proporzionalità (si veda Corte di giustizia UE, sez. I, 9 febbraio 2012, n. 210, in causa C-210/10; *cf.* anche Corte cost. n. 313 del 1990).

L'art. 43, del decreto legislativo n. 23 del 2011, non assicurando il rispetto del principio di proporzionalità, si pone, pertanto, in contrasto anche con il parametro costituzionale sopra indicato.

11) Il giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 43, del decreto legislativo n. 23 del 2011 impone la sospensione del presente giudizio in attesa della definizione del giudizio di costituzionalità.

*P. Q. M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), non definitivamente pronunciando:*

a) *Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in riferimento agli articoli 3, 25, 76 e 117, primo comma (in relazione, quest'ultimo, anche all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) della Costituzione;*

b) *Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio di ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Spese al definitivo.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 8 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

*Luciano Barra Caracciolo, Presidente;*

*Gabriella De Michele, Consigliere;*

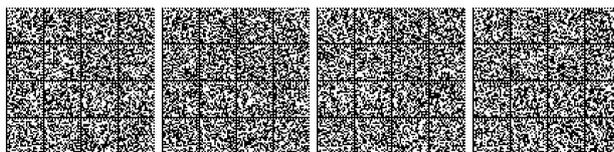
*Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere;*

*Roberta Vigotti, Consigliere, Estensore;*

*Bernhard Lageder, Consigliere.*

*Il Presidente: BARRA CARACCIOLO*

*L'estensore: VIGOTTI*



n. 70

*Ordinanza del 10 dicembre 2014 del Tribunale di Cagliari  
nel procedimento penale a carico di L. S. A.*

**Processo penale - Incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo - Accertata irreversibilità - Sospensione del corso della prescrizione - Parità di trattamento di situazioni difformi - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Inosservanza degli obblighi internazionali.**

- Codice penale, art. 159.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, 111, primo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

**Reati e pene - Estinzione del reato - Assoluta e irreversibile incapacità di intendere e di volere sopravvenuta al fatto derivante da una lesione cerebrale ingravescente - Mancata previsione quale causa di estinzione del reato - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto in caso di morte del reo prima della condanna - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale.**

- Codice penale, art. 150.
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo comma.

## TRIBUNALE DI CAGLIARI

(PRIMA SEZIONE PENALE)

Il Tribunale Penale di Cagliari Sez. 1°, in composizione monocratica, nella persona della dott.ssa Silvia Badas, alla pubblica udienza del 27 novembre 2014, nel procedimento penale n. 3732/200 R.G.,

Contro L. S. A., nato ad U. il ... ivi residente, libero-contumace, imputato «del delitto previsto dall'art. 372 c.p., per avere, deponendo quale testimone innanzi alla Corte d'Assise di Cagliari nel processo contro G. G. accusato di aver sequestrato e cagionato la morte di L. G. affermando il falso nelle udienze del 20 giugno e 8 luglio 1997, sostenendo di aver dato incarico di acquisire e trasmettere notizie circa le condizioni fisiche della sequestrata, le pretese economiche degli autori del sequestro e le disponibilità della famiglia dell'ostaggio non solo a P. S. e P. L. ma anche, e unitamente a costoro, a G. G.

Accertato in Cagliari, il 20 giugno 1997 e 8 luglio 1997.».

Ha pronunciato la seguente ordinanza

Visto l'art. 23, commi I, II e III legge 11 marzo 1953 n. 87;

Letti tutti gli atti processuali;

## F A T T O

Nel processo nei confronti di G. G., per concorso nel sequestro a scopo di estorsione di L. G. M., avvenuto il 14 marzo 1995, e proseguito fino al novembre-dicembre del 1995, epoca della morte dell'ostaggio cagionata dagli stessi sequestratori, celebrato davanti alla Corte d'Assise di Cagliari, alle udienze del 20 giugno e 8 luglio 1997 era stato esaminato in qualità di teste l'odierno imputato L. S.

Il processo nei confronti del G. si era concluso in primo grado con la condanna di quest'ultimo alla pena di 30 anni di reclusione, integralmente confermata con la sentenza della Corte d'Assise d'Appello di Cagliari in data 21 maggio 1998, irrevocabile il 12 aprile 1999, la Corte di Cassazione avendo rigettato il ricorso proposto dall'imputato.

Con la sentenza di primo grado, letta e pubblicata il 3 ottobre 1997, inoltre, ai sensi dell'articolo 207 c.p.p., ravvisati indizi del reato di falsa testimonianza, era stata disposta la trasmissione al pubblico ministero dei verbali delle deposizioni del teste S. L.



Ed infatti, come appare palese dalla ricostruzione dei fatti operata nel corpo dell'articolata sentenza, ove si tiene conto anche degli esiti della attività di intercettazione ambientale delle conversazioni avvenute sulle auto in uso a tale C. N., a P. S. e allo stesso G., il L. nel corso delle citate deposizioni testimoniali rese dichiarazioni in aperto contrasto col quadro probatorio, sostenendo che G. si era limitato ad adoperarsi per acquisire notizie in merito alla sorte della sequestrata ed alle richieste patrimoniali degli autori del sequestro, così come avevano fatto P. L. e P., laddove plurimi elementi deponavano invece per un suo diretto coinvolgimento nel sequestro e nel conseguimento del riscatto, fatti ben noti al L.

Sulla base di questi elementi, con decreto del giudice dell'udienza preliminare in data 28 settembre 2000, è stato disposto il rinvio a giudizio di S. L. davanti al Tribunale di Cagliari per rispondere del delitto di falsa testimonianza.

Sin dall'udienza dell'8 maggio 2001, il giudice procedente, esaminata la documentazione sanitaria prodotta dalla difesa dell'imputato, disponeva accertarsi con perizia la capacità di partecipare al dibattimento del L. oltre a quella di intendere e di volere sia al momento che all'epoca dei fatti.

Il perito nominato dal tribunale, con articolata relazione depositata il 21 marzo 2002, esprimeva le ragioni che lo avevano indotto a ritenere la piena capacità di intendere e di volere del L. all'epoca dei fatti(1) e, di converso, la sua attuale incapacità di intendere e di volere e di partecipare coscientemente al processo, trattandosi — già da allora — di persona assolutamente incapace di seguire un colloquio, di comprendere le domande di dare risposte adeguate, poiché affetto da grave infermità di mente; esattamente da una demenza di tipo Alzheimer o vascolare grave, riscontrata anche tramite esami specialistici quale la T.C. del cranio e la risonanza magnetica.

Il giudice pertanto, i sensi degli articoli 70 e 71 c.p.p., considerato che lo stato di mente dell'imputato era tale da impedire la cosciente partecipazione al processo e non ricorrendo i presupposti per pronunciare sentenza di proscioglimento alla luce dei gravi elementi a carico emergenti dagli atti e della indubbia capacità di intendere e di volere del L. all'epoca dei fatti, disponeva la sospensione del processo e nominava all'imputato un curatore speciale nella persona della moglie R. A.

Inoltre lo stesso giudice, secondo il disposto di cui all'art. 72, comma primo, c.p.p. prevedeva nuovi accertamenti peritali sullo stato di mente dell'imputato allo scadere del sesto mese dalla pronuncia dell'ordinanza di sospensione del processo (21 marzo 2002) ed al decorso di ogni successivo semestre, risultando sempre confermata l'assoluta incapacità di partecipare coscientemente al processo del L. e sempre più aggravate le sue complessive condizioni neurologiche e comunque di salute.

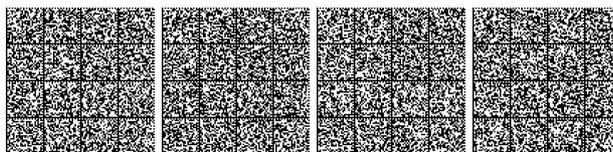
Per l'esattezza il perito ha confermato l'iniziale diagnosi per oltre un decennio ed esattamente: il 12 novembre 2002, il 6 maggio 2003, il 2 dicembre 2003, il 20 maggio 2004, il 12 ottobre 2004, il 7 aprile 2005, il 19 luglio 2005, il 24 gennaio 2006, il 30 maggio 2006, il 5 dicembre 2006, il 29 maggio 2007, il 6 novembre 2007, il 12 giugno 2008, il 18 dicembre 2008, il 16 luglio e il 24 settembre 2009, il 20 aprile 2010, il 12 ottobre 2010, il 5 maggio 2011, l'8 febbraio 2012 e il 3 ottobre 2012. All'esito dei richiesti accertamenti il perito ha oltretutto chiarito e da ultimo ribadito con forza lo scorso ottobre 2012 e di nuovo il 27 novembre 2014(2), che dal momento di esordio della malattia il L. ha subito un progressivo aggravamento sia sotto l'aspetto cognitivo che comportamentale, tanto che attualmente ha subito la perdita delle funzioni cognitive superiori, soffrendo di una demenza irreversibile in relazione alla quale non è possibile nessun miglioramento, né è conosciuta o ipotizzabile alcuna terapia farmacologica che possa determinare una regressione dei sintomi — conseguenza delle gravissime lesioni vascolari — e comunque giammai in misura tale da far recuperare al paziente (tra l'altro ormai per la maggior parte della sua esistenza è allettato, non avverte più lo stimolo della fame, non è nemmeno in grado di nutrirsi per cui viene imboccato) la capacità di interloquire ed interagire con gli altri, gli antipsicotici somministratigli concorrendo soltanto a sedarlo al fine di controllare parte dei sintomi quali le esplosioni di aggressività ed i comportamenti impulsivi.

## D I R I T T O

Alla luce di quanto risulta dai rinnovati accertamenti peritali questo giudice dovrebbe pertanto oggi, ai sensi dell'art. 71 c.p.p., disporre nuova sospensione del processo nei confronti del L. procedimento che, a decorrere dal rinvio a giudizio operato in data 28 settembre 2000, pende da oltre 14 anni e riguarda fatti commessi oltre 17 anni or sono (20 giugno e 8 luglio 1997).

(1) Di fatto le prime manifestazioni della patologia risalivano al settembre del 2000 quando attraverso la prima TAC venne evidenziata la presenza di atrofia corticale frontale.

(2) Alla ripresa del processo successivamente alla sospensione del giudizio disposta in attesa della decisione delle questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte di giustizia dell'Unione europea, con ordinanza in data 11 aprile 2013.



In virtù del tempo decorso dalla commissione dei fatti, i reati per cui si procede, secondo le ordinarie regole ed in assenza delle disposte sospensioni, sarebbero stati prescritti, sin dall'8 gennaio 2005, fatta applicazione della più favorevole disciplina introdotta dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, che fissa in sette anni e sei mesi il termine massimo di prescrizione per questo tipo di reato.

Gli elementi evidenziati inducono questo giudice a ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 159, comma primo, c.p.p. nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione anche in presenza delle condizioni di cui agli articoli 71 e 72 c.p.p., laddove sia accertata l'irreversibilità dell'incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo, per contrasto con gli articoli 3, 24, secondo comma, 27, terzo comma, 111, secondo comma e 117, primo comma, della Costituzione.

In punto di rilevanza si è già visto come se alla sospensione del processo non fosse conseguita anche la sospensione del corso della prescrizione il reato in contestazione sarebbe da lungo tempo prescritto.

Si è già detto in proposito da una parte come sia positivamente accertata la circostanza che all'epoca di commissione del fatto, risalente ad oltre tre anni prima della instaurazione del giudizio, l'imputato fosse certamente capace di intendere di volere e come dal complesso degli atti di disposizione, in particolare dalle sentenze irrevocabili di condanna emesse nel processo a carico di G. G., emergano elementi che portano ad escludere la possibilità di pervenire ad una sentenza di proscioglimento dell'imputato come quella di esperire nuovi mezzi di prova utili ai fini di una simile pronuncia.

Quanto al giudizio di non manifesta infondatezza, ritiene altresì questo giudice che alla luce dei valori costituzionali espressi dalle norme sopra richiamate sussista quanto meno un consistente dubbio di costituzionalità dell'articolo 159, comma primo, c.p. nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione anche nell'ipotesi di sospensione del procedimento disposta ai sensi dell'articolo 71 c.p.p., nei confronti di imputati divenuti incapaci di partecipare coscientemente al procedimento successivamente al fatto e la cui incapacità sia, come nel caso in esame, assolutamente irreversibile.

La disciplina di cui al vigente codice penale e di procedura penale se da una parte garantisce appieno il diritto di partecipazione personale e cosciente dell'imputato al processo che lo riguarda, dall'altra produce anche effetti sfavorevoli sul piano degli interessi presidiati dai principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo, che, in larga parte, interessano lo stesso imputato, ed oltretutto importa che lo stesso, pur gravemente infermo, sia sottoposto a periodiche e fastidiose visite mediche — oltre tutto inutili in caso di patologie non reversibili — non necessarie a fini terapeutici.

Sotto questo profilo deve rilevarsi che la disfunzionalità dello schema normativo italiano si manifesta in maniera radicale quando l'incapacità dell'imputato dipenda da patologie di lunghissima durata che le nozioni medico scientifiche più avanzate ritengano irreversibili, il che è tanto più evidente quando il vizio di mente derivi da una lesione cerebrale causata da infortunio (es. coma irreversibile in conseguenza di sinistro stradale) ovvero da malattia (es. la demenza vascolare del caso in esame), trattandosi di cause fisiologiche e non già meramente psichiatriche.

In particolare la malattia da cui risulta affetto il L. determina, com'è noto, l'irreversibile degenerazione della sostanza cerebrale, la cui riduzione risulta perfino fisicamente misurabile, di tal che, in punto di irreversibilità dell'accertamento, si può osservare che l'odierno imputato non ha alcuna possibilità di recuperare la capacità così come un individuo che per qualsiasi causa subisca l'amputazione di un arto non ha alcuna speranza che lo stesso rinesca.

A ciò si aggiunga che la verifica periodica rischia, spesso, di risolversi in uno spreco di tempo e denaro, in palese contrasto con il principio di ragionevole durata del processo penale.

D'altra parte, non essendo in alcun modo prevista una definizione del processo per l'incapacità processuale dell'accusato (a differenza del difetto di imputabilità al momento del fatto), e per effetto della già citata implicazione della sospensione dei termini prescrizionali (del tutto logica in caso di sospensione temporanea del processo, non essendo ammissibile che l'imputato transitoriamente incapace sia privilegiato) situazioni del genere danno ordinariamente vita a pluriennali pendenze, capaci di protrarsi per un tempo indefinito, destinate a chiudersi, in sostanza, solo con la morte dell'interessato e con la conseguente sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato.

La situazione è, tra l'altro, ben nota anche alla dottrina italiana, la quale, sin dai primi anni del ventesimo secolo, ha coniato l'espressione «Eterni Giudicabili» che raffigura con chiarezza lo status acquisito da coloro che, affetti da patologie incurabili, non possono che attendere l'ultimo evento per porre fine al processo penale che li riguarda.

Ciò con il risultato paradossale di creare danno ai diritti ed alle aspettative dello stesso imputato — che concorrono e si scontrano con quella alla partecipazione personale — a cominciare dal cd. diritto all'oblio ed all'interesse a che l'eventuale ripristino della capacità, dopo un lungo tempo dal fatto, non comporti la celebrazione di un processo ormai disfunzionale, per le stesse ragioni che sottendono alla disciplina della prescrizione.



Del resto, non v'è chi non veda come tutte le altre ipotesi enucleate dall'articolo 159 c.p. riguardano fattispecie transitorie destinate ad avere esito in un ragionevole arco di tempo.

In particolare, si ricordi che la disposizione di cui all'art. 159 c.p., comma 1, n. 3, così come sostituito dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 6, comma 3, stabilisce che la prescrizione è sospesa, tra l'altro, in caso di sospensione del procedimento o del processo penale «per ragioni di impedimento delle parti e dei difensori, ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore». La norma disciplina la durata della sospensione del processo, stabilendo che, in ipotesi di sospensione del processo per impedimento delle parti o dei difensori (e non quindi anche nell'ipotesi di sospensione a richiesta dell'imputato o del suo difensore, *cf.* Cass. Sez. I. sentenza n. 5956 del 4 febbraio 2009), l'udienza non può essere differita oltre il sessantesimo giorno successivo alla prevedibile cessazione dell'impedimento, ovvero calcolando la sospensione della prescrizione per il solo tempo dell'impedimento, aumentato di sessanta giorni.

La funzionalità dell'istituto della sospensione della prescrizione a regolare situazioni transitorie e comunque destinate ad avere una soluzione nell'arco di breve tempo, mette in luce dunque l'irragionevolezza dell'applicazione della medesima disciplina all'ipotesi in cui l'impedimento sia legato ad un'incapacità processuale irreversibile, con conseguente violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) in quanto situazioni del tutto difformi viene riservato lo stesso trattamento.

Appare infatti irragionevole che dalla condizione dell'imputato incapace in modo assolutamente irreversibile di partecipare al processo, tanto più se per cause fisiologiche, derivino le stesse conseguenze giuridiche previste dall'ordinamento nei casi di impedimenti transitori, quali un generico impedimento così come l'incapacità processuale transitoria e suscettibile di risoluzione, accertata ai sensi dell'articolo 70 c.p.p.

A ciò si aggiunge che la stessa *ratio* sottesa la disciplina della sospensione del processo nell'ipotesi di cui all'articolo 71 c.p.p., nel caso di incapacità processuale irreversibile rischia di essere frustrata dalle conseguenze della sospensione del corso della prescrizione perché, nell'eventuale improbabile ipotesi in cui incapacità venga meno, l'imputato si troverebbe comunque costretto a difendersi nell'ambito di un processo per fatti risalenti nel tempo, nel caso in esame a quasi un ventennio or sono, con le evidenti difficoltà di apprestare un'adeguata strategia difensiva.

Deve ribadirsi, come è noto, che poiché i casi di persistente incapacità processuale non hanno di norma sbocchi se non in limitate ipotesi, tra l'altro comunque caratterizzate da un significativo decorso del tempo idoneo a consentire l'eventuale modifica delle condizioni dell'interessato ovvero delle conoscenze mediche, l'imputato si troverebbe nella condizione di essere eternamente giudicabile e qualora l'incapacità dovesse finalmente cessare, comunque nell'impossibilità concreta di difendersi adeguatamente, con conseguente palese violazione del diritto di difesa (art. 24, comma II, Cost.).

Gli ulteriori profili di incostituzionalità evidenziati sono costituiti dalla violazione del principio di ragionevole durata del processo, quale sancito dal novellato art. 111, comma secondo, Cost. e comunque tutelato dall'art. 6 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo e dunque indirettamente dall'art. 117 comma primo, Cost.

Il sistema costituito dalle citate norme di cui agli articoli 70, 71 e 72 c.p.p. e 159 c.p. che impongono, una volta accertata la incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo a causa di infermità mentale, la sospensione del processo per un periodo indefinito fino a che permanga questa condizione e di fatto fino alla morte del giudicante, accertamenti periodici semestrali oltretutto concretamente inutili ed invasivi della sfera del paziente e del suo diritto all'oblio, in definitiva non sono sacrifici il cosiddetto diritto di questi all'oblio, ma comporta altresì un inutile dispendio di energie e risorse dello Stato.

Orbene l'articolo 111, com'è noto, al comma secondo, sancisce tra gli altri anche il principio della ragionevole durata del processo, rimettendone l'attuazione al legislatore, essendo pacifico che l'attuazione del predetto canone non può in alcun modo compromettere le garanzie dell'imputato e la qualità dell'accertamento processuale, da bilanciarsi con gli altri valori primari tutelati dallo stesso articolo della costituzione.

Occorre tenere presente che mentre la Convenzione europea inserisce la ragionevole durata nel catalogo dei diritti soggettivi immediatamente azionabili, riconosciuti all'imputato, la Costituzione si limita ad una previsione di tipo oggettivo, che tuttavia non esclude, ma assorbe la componente soggettiva, con un rinvio alla legge ordinaria quale necessario *quid medium*.

Il rispetto di un termine ragionevole è stato analizzato dal giudice comunitario anzitutto come criterio in base al quale valutare l'eventuale violazione di alcuni principi generali del diritto comunitario, quali — ad esempio — il principio di certezza del diritto, di tutela del legittimo affidamento, di tutela dei diritti della difesa, oltre che con riferimento al diritto ad un equo processo. Inoltre, è stato preso in considerazione anche come criterio in base al quale valutare la



conformità dell'azione delle Istituzioni e degli organi comunitari alla buona amministrazione, anche alla luce del principio di proporzionalità che sempre deve ispirare l'azione di tutti i soggetti tenuti all'applicazione del diritto comunitario (ed, nel caso di specie, gli organi giurisdizionali)(3).

La norma della cui costituzionalità si dubita, nella sua applicazione al caso in esame, si pone in contrasto al predetto principio sia nella sua accezione di garanzia oggettiva relativa al buon funzionamento della amministrazione giudiziaria ed all'esigenza di evitare la prosecuzione di giudizi dilatati nel tempo, che di garanzia soggettiva costituita dal diritto, appunto soggettivo, dell'imputato ad essere giudicato in un tempo ragionevole, dunque in contrasto mediato anche con l'articolo 117, comma primo della Costituzione che impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Come si è detto l'assoluta ed irreversibile incapacità di partecipare coscientemente al procedimento del L. è stata accertata con costanza dal perito, sulla base dell'esame del periziando e della documentazione sanitaria acquisita presso le strutture pubbliche che lo hanno in cura, a partire da 14 anni a questa parte e, per di più, è basata su una patologia che determina specifiche lesioni dell'area cerebrale inequivocabilmente documentate e documentabili con esami strumentali.

Va da ultimo rilevato che non ignora questo giudice come più volte la Corte costituzionale sia stata investita della questione di legittimità costituzionale relativa ad alcune delle norme richiamate nel caso in esame, sempre al fine di sollecitare interventi utili allo scopo di razionalizzare la disciplina del processo nei casi di incapacità processuale permanente ed irreversibile dell'imputato.

Con sentenza del 28 giugno 1995, n. 281, la Corte costituzionale si è espressa per la necessaria prevalenza del diritto all'autodifesa sul diritto ad essere giudicati e sulle stesse ragioni di celerità del processo e di economia delle risorse.

D'altra parte la stessa sospensione del termine prescrizione è stata ritenuta confacente al dettato costituzionale, in quanto utile a garantire la ripresa del processo anche nei casi di patologie asseritamente irreversibili, che però risultino ad un certo punto superate, come asserito con l'ordinanza del 4 febbraio 2003, n. 33, che si è espressa, ritenuta l'inammissibilità della questione sottoposta, contro l'ipotesi della sentenza di non doversi procedere.

Ed anche in tempi relativamente recenti, con ordinanza del 29 marzo 2007, n. 112, la Corte costituzionale — chiamata a risolvere la questione di legittimità costituzionale degli articoli 70 e 71 c.p.p. per contrasto con gli articoli 3, 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 112 della Costituzione — ha nuovamente escluso(4), seppur sotto diversi profili, la possibilità di introdurre un'autonoma causa di improcedibilità, trattandosi di valutazioni discrezionali comunque rimesse al legislatore.

L'ordinanza n. 289 del 4 novembre 2011 — chiamata a valutare un intervento additivo, sempre col sistema della parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale, sull'articolo 150 c.p.p., che stabilisce l'estinzione del reato in caso di morte del reo — è invece incentrata sul tema della fallibilità della diagnosi circa l'irreversibilità della patologia che rende non comparabili, nell'ambito del principio di eguaglianza, la posizione del morto e quella dell'incapace, pur nell'ipotesi di asserita incapacità insuperabile.

Da ultimo, con la recentissima sentenza n. 23 del 14 febbraio 2013, la Corte costituzionale pur dichiarando inammissibile — seppur non manifestamente — la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 159 c.p. — relativo alla sospensione del termine prescrizione — sottoposta dal giudice di merito, ha formulato un aperto monito al legislatore osservando come non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema della imprescrittibilità del reato nei casi di effettiva irreversibilità della condizione patologica che determina lo stato d'incapacità, individuato nella suddetta pronuncia.

Orbene, un tempo considerevole è decorso anche da quest'ultima pronuncia e, a tutt'oggi, non risulta nelle priorità del legislatore un intervento nella materia *de qua* per cui questo giudice, dopo avere inutilmente tentato la strada del rinvio pregiudiziale alla Corte europea di giustizia, ritiene, come già il tribunale di Milano con ordinanza del 21 marzo 2013, di dover sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 159 c.p. sussistendone i presupposti.

Per lo stesso complesso di ragioni, rilevato che nel caso in esame non appare neppure in astratto ipotizzabile, al di fuori dell'ipotesi della truffa processuale (ma ciò evidentemente è possibile anche con riferimento all'accertamento del decesso), la fallibilità della diagnosi circa l'irreversibilità della patologia, giacché oltre che confermata per oltre 10 anni (si rammenti che il perito ha chiaramente indicato come nell'attualità, ed ormai da diversi anni, l'imputato non abbia

(3) Avvocato generale. Mengozzi: 16 novembre 2006, C-523/04, Commissione/Paesi Bassi, Racc. p. I-3267, paragrafi 57 a 60.

(4) Naturalmente in termini tecnici ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità sottoposta.



più capacità cognitive o espressive, si trovi allettato e viva in uno stato di limitatissima coscienza del tutto privo delle funzioni cognitive superiori) in ogni caso è inequivocabilmente accertata sulla base di esami strumentali, esclusa pertanto in radice la possibilità di comportamenti simulatori, si ritiene altresì rilevante, giacché l'eventuale accoglimento comporterebbe la definitiva decisione del caso in esame, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 150 del codice penale nella parte in cui non equipara l'assoluta ed irreversibile incapacità di intendere di volere sopravvenuta al fatto derivante da una lesione cerebrale ingravescente alla morte dell'imputato quale causa di estinzione del reato.

La assimilabilità sotto il profilo giuridico, se non naturalistico, delle due condizioni, deriva dal fatto che entrambi gli eventi determinano, in concreto, l'impossibilità definitiva ed irreversibile dell'imputato di gestire il rapporto processuale come di essere destinatario della sanzione; in tutte e due le ipotesi — e non soltanto con riguardo alla morte dell'imputato — l'estinzione del reato imponendosi anche quale diretto riflesso del principio di personalità della responsabilità penale sancito dall'art. 27, comma primo, Cost.(5)

Del resto, è di tutta evidenza come il trattamento di fattispecie simili, quanto meno con riferimento ai concreti effetti — nei termini di cui si è detto — sul rapporto processuale, in maniera difforme induce a dubitare fortemente della legittimità costituzionale della norma che ciò dispone per contrasto con l'art. 3 della Cost.

Va da ultimo rilevato infine come non ignora questo giudice il divieto di pronunzie additive, quale quella che si sollecita, in materia penale, ma che, nel caso in esame, si tratterebbe comunque di una decisione che non andrebbe ad incidere sul novero e sulla estensione delle condotte di rilievo penale ed invece persegue un risultato esclusivamente finalizzato a favorire il reo.

*P. Q. M.*

*Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale*

*dell'articolo 159 c.p., nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione anche in presenza delle condizioni di cui agli artt. 71 e 72 c.p.p., laddove sia accertata l'incapacità di partecipare coscientemente al procedimento dell'imputato per effetto di una patologia irreversibile e non suscettibile di miglioramenti, per ritenuto contrasto con gli articoli 3, 24, secondo comma, 111, primo comma e 117 primo comma della Costituzione,*

*dell'articolo 150 c.p. nella parte in cui non prevede l'assoluta ed irreversibile incapacità di intendere di volere sopravvenuta al fatto derivante da una lesione cerebrale ingravescente quale causa di estinzione del reato, per ritenuto contrasto con gli articoli 3 e 27, comma primo, della Costituzione,*

*Sospende il presente procedimento a carico di S. A. L.*

*Dispone la trasmissione degli atti della Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 159 c.p. e dell'art. 150 c.p. nelle parti indicate.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due camere del Parlamento.*

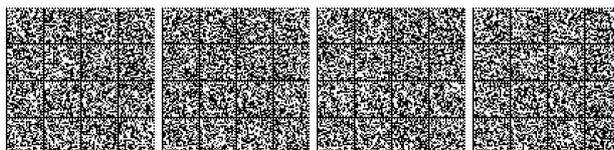
Cagliari, addì 10 dicembre 2014.

*Il giudice: BADAS*

Allegato al verbale dell'udienza del 10 dicembre 2014.

15C00123

(5) In tal senso vedi ordinanza n. 289 del 2011, con limitato riferimento all'ipotesi dell'estinzione per morte del reo.



n. 71

*Ordinanza del 15 gennaio 2015 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di C.E.*

**Processo penale - Decisione sulle questioni civili - Condanna per la responsabilità civile - Possibilità per il giudice di decidere sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno, proposta a norma degli artt. 74 e ss. cod. proc. pen., anche quando pronuncia l'assoluzione dell'imputato in quanto non imputabile per essere, nel momento in cui ha commesso il fatto, per infermità, in tale stato di mente da escludere la capacità di intendere e di volere - Disparità di trattamento rispetto al danneggiato la cui domanda risarcitoria sia stata esaminata all'esito della condanna dell'imputato sano di mente - Lesione del diritto di difesa del danneggiato costituitosi parte civile - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- Codice di procedura penale, art. 538.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

TRIBUNALE DI FIRENZE

SECONDA SEZIONE PENALE

RITO MONOCRATICO

DOTT. MARCO BOUCHARD

All'esito dell'istruttoria svolta nel presente procedimento tutte le parti hanno chiesto il proscioglimento dell'imputato C. i E. per incapacità di intendere e di volere al momento del fatto per vizio totale di mente;

La parte civile ha chiesto che a favore della persona danneggiata dal reato fosse riconosciuto un equo indennizzo ai sensi dell'art. 2047 c.c.;

Il giudice rinviava il processo per eventuali repliche all'udienza del 15 gennaio 2015;

All'udienza odierna il giudice — dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 538 c.p.p. — sospende il presente procedimento con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per le ragioni sotto illustrate.

A parte alcune osservazioni della difesa dell'imputato in ordine alla consapevolezza da parte del C., dell'ammontamento notificatogli dalle forze dell'ordine in data 6 settembre 2013 e alla volontarietà della condotta pregiudizievole in danno della persona offesa, è pacifico che il C., al momento del fatto, per la particolare patologia di cui è affetto, dovesse considerarsi incapace di intendere e di volere.

Nonostante il chiaro dettato normativo contenuto nell'art. 538 c.p.p. che prevede una pronuncia del giudice penale sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno a condizione che nei confronti dell'imputato sia pronunciata sentenza di condanna, la parte civile ha chiesto la condanna dell'imputato — anche in caso di assoluzione ex art. 88 c.p. per non imputabilità del C. — al pagamento di un equo indennizzo ex art. 2047 c.c.

La parte civile, in sostanza, ritiene superabile il tenore letterale della norma sulla condanna per la responsabilità civile (art. 538 c.p.p.) per le seguenti ragioni:

l'art. 185 c.p. prevede che il reato obbliga al risarcimento del danno cagionato dal fatto non solo il colpevole ma anche «le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto altrui»;

nel caso del C. in mancanza di qualsiasi soggetto preposto alla sua custodia o sorveglianza, l'espreso riferimento alla disciplina del codice civile per il risarcimento del danno permetterebbe il ricorso alla soluzione sostitutiva dell'equo indennizzo da porre direttamente a carico dell'incapace, tenuto conto delle condizioni economiche delle parti;

il tenore letterale dell'art. 538 c.p.p. sarebbe superabile in ragione di una interpretazione costituzionalmente orientata a protezione dei diritti della persona offesa costituitasi parte civile e alle aspettative riposte nella definizione contestuale del procedimento penale e della domanda risarcitoria (artt. 3, 24 e 111 Cost.).

La questione è stata affrontata, anche recentemente, dalla Corte di Cassazione, sez. I Penale, sentenza 8 ottobre - 8 novembre 2013, n. 45228, in un procedimento per un duplice omicidio premeditato per i quali l'imputato è stato assolto per vizio totale di mente.



I giudici di legittimità, in quella occasione, erano stati chiamati in causa a seguito delle decisioni di merito, di primo e secondo grado, che avevano riconosciuto alla parte civile l'equo indennizzo previsto dall'art. 2047 c.c.

La Corte di Cassazione aveva subito lamentato come i giudici di merito non si fossero confrontati con il chiaro disposto dell'art. 538 c.p.p. che radica una competenza funzionale sulla domanda risarcitoria in sede penale solo nel caso di condanna dell'imputato per i fatti oggetto dell'azione penale esercitata dal pubblico ministero.

Dal dato letterale deriverebbe pertanto «che la parte danneggiata, a fronte di assoluzione dell'imputato, non abbia altra via che quella di promuovere azione davanti alla giurisdizione civile, giudice generale dei diritti».

Il legislatore avrebbe previsto un chiaro riparto di giurisdizione sulla domanda risarcitoria fondato sul criterio della condanna penale dell'imputato contro il quale non potrebbe essere invocato «il principio generale di economia processuale, anche in funzione di un giusto e celere processo, per la cessazione, con il vigente codice di procedura penale, del pregresso sistema di unitarietà della funzione giurisdizionale e di generale prevalenza dell'accertamento in sede penale (su tutto ciò si veda Cass. Pen. Sez. 4, n. 33178 in data 28 giugno 2012, dep. 23 agosto 2012, Petrali, Rv. 253264 e l'ampia motivazione di Cass. Pen. S.U. n. 40049 in data 20 maggio 2008, Rv. 240814, P.C. in proc. Guerra, opportunamente citata dalla precedente)».

Questo giudicante condivide pienamente l'impostazione dei giudici della Suprema Corte che rinvergono nella disposizione dell'art. 538 c.p.p. un dato normativo insuperabile in via meramente interpretativa, neppure nella seducente prospettiva della interpretazione costituzionalmente orientata.

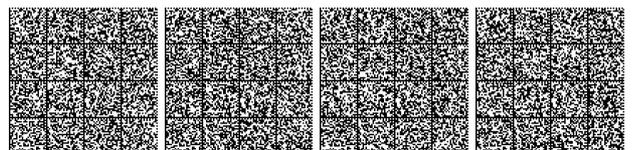
Tuttavia non si può condividere il tentativo dei giudici di legittimità di rinvenire nella proposizione contenuta nell'art. 538 c.p.p. la conferma di un principio processuale secondo cui non vi potrebbe essere pronuncia sulla domanda risarcitoria in difetto di una condanna sostanziale ad una pena criminale derivante dall'accertamento della responsabilità penale dell'imputato. Nella prospettiva della sentenza citata tale principio sarebbe del tutto coerente con «la cessazione, con il vigente codice di procedura penale, del pregresso sistema di unitarietà della funzione giurisdizionale e di generale prevalenza dell'accertamento in sede penale»: di qui il riferimento, che questo giudice ritiene inconferente con la sentenza delle SS.UU. del 20 maggio 2008 n. 40049 Rv. 240814.

Nel caso di specie, invece, la pretesa della parte civile non auspica affatto un ritorno ai principi di unitarietà della giurisdizione fondata sulla primazia del giudicato penale poiché l'istanza di veder riconosciuta la pretesa risarcitoria azionata in sede penale tende a fare buon governo di principi costituzionali posti a tutela anche della parte civile nel processo penale.

Questo giudicante ritiene di non poter superare per via interpretativa l'ostacolo posto dall'art. 538 c.p.p. ma dubita della legittimità costituzionale dell'art. 538 c.p.p. per i seguenti motivi:

1) nella nuova dinamica dei rapporti tra azione civile e azione penale ispirata al favor separationis, ha osservato la Corte costituzionale fin dalla pronuncia n. 424/1998, è lasciata alla persona danneggiata dal reato l'opzione tra chiedere la tutela dei propri diritti nella sede propria ovvero nel processo penale. Una volta scelta la seconda possibilità non può sottrarsi agli effetti che ne conseguono a causa della «struttura e della funzione del giudizio penale, cui la stessa azione civile deve necessariamente adattarsi» (come avviene in materia di impugnazione dei provvedimenti anche cautelativi del giudice penale). Al tempo stesso, tuttavia, la persona danneggiata non può vedere pregiudicati i propri diritti civili relativi alla domanda risarcitoria da esigenze diverse dall'applicazione delle regole processuali concernenti la formazione della prova e i diritti dell'imputato nel processo penale. In particolare, la persona danneggiata non può essere pregiudicata dalla semplice eventualità che l'imputato — all'esito del processo penale — risulti affetto o meno da un vizio parziale o totale di mente al momento del fatto. In questa prospettiva l'art. 538 c.p.p. che impedisce al giudice di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria in caso di assoluzione per non imputabilità ex art. 88 c.p. viola innanzitutto il principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 della Costituzione perché l'aspettativa risarcitoria non può essere disattesa o ritardata a seconda dell'imputabilità o meno dell'autore del fatto, dovendo trovare l'opportuna regolazione nella disciplina civilistica cui rinvia l'art. 185 c.p.;

2) mancando una giustificazione ragionevole al diverso trattamento che subirebbe il danneggiato costituitosi parte civile in un procedimento penale conclusosi con l'assoluzione dell'imputato per infermità totale di mente rispetto al danneggiato la cui domanda risarcitoria sia stata invece esaminata all'esito della condanna dell'imputato sano di mente, è inevitabile ritenere che l'art. 538 c.p.p. violi il pieno esercizio del diritto di difesa del danneggiato costituitosi parte civile (art. 24 Cost.). Tale lesione non è affatto evitata dalla concreta possibilità che la domanda risarcitoria possa essere successivamente azionata in sede civile. L'art. 538 c.p.p. impone al danneggiato dal reato commesso da una persona totalmente incapace di intendere e di volere — e perciò assolta dal fatto contestatogli — di agire nuovamente in giudizio vanificando completamente l'opzione liberamente scelta al momento dell'esercizio dell'azione penale del pubblico ministero. Va ricordato come, nel caso concreto, non era affatto comprovata l'infermità di mente del C. la



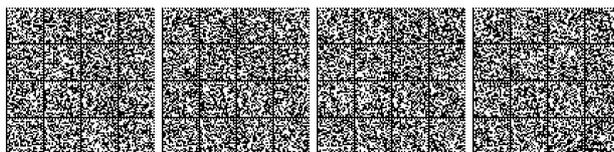
parte civile non poteva pertanto prevedere che l'anomalia nella condotta dell'imputato sarebbe stata catalogata come vizio totale di mente. In questa prospettiva la persona danneggiata vede negato il suo diritto inviolabile all'esercizio di un'appropriate difesa che può, invece, essere pienamente soddisfatto dal giudice penale. Non si tratta di una lesione attinente la durata (ovvero il prolungarsi del tempo) del processo: qui è in questione il diritto della persona danneggiata ad agire in giudizio senza pregiudizi patrimoniali e morali quale inevitabile conseguenza della moltiplicazione dei riti per il conseguimento della propria tutela risarcitoria. Il pregiudizio, infatti, coinvolge anche la sfera morale della vittima costretta a rievocare, anche a distanza di tempo, davanti a giudici diversi i fatti posti a base dell'azione penale e della contestuale domanda civile;

3) ciò non significa che — anche in questo caso — la durata non costituisca un bene costituzionale apertamente leso dall'art. 538 c.p.p. così come attualmente strutturato. Osservano i giudici della Consulta (Sentenza della Corte costituzionale n. 24/2004) come alla «effettività dell'esercizio della giurisdizione non sono indifferenti i tempi del processo. Ancor prima che fosse espressamente sancito in Costituzione il principio della sua ragionevole durata (art. 111, secondo comma), questa Corte aveva ritenuto che una stasi del processo per un tempo indefinito e indeterminabile vulnerasse il diritto di azione e di difesa (sentenza n. 354 del 1996) e che la possibilità di reiterate sospensioni ledesse il bene costituzionale dell'efficienza del processo (sentenza n. 353 del 1996)». Benché in questo caso non si corra il rischio di una esasperata protezione di alte cariche dello Stato mediante «stasi» e «sospensioni» del processo, è tuttavia evidente che il trasferimento indebito dell'azione civile da una giurisdizione ad un'altra proietta in un tempo certamente lontano la pronuncia definitiva sulla domanda risarcitoria che contrasta con la giusta aspirazione ad ottenere una risposta giudiziaria in tempi ragionevoli. Non si tratta di tutelare un astratto interesse del danneggiato ad ottenere giustizia in tempi brevi. Il principio della durata ragionevole del processo va ormai inteso non solo nella prospettiva di un buon governo della funzione giurisdizionale ma soprattutto in quella di un servizio pubblico capace di soddisfare le istanze di efficienza provenienti dagli utenti di quel servizio, siano essi imputati o danneggiati. Si va consolidando da tempo in Europa una concezione della ragionevole durata del processo capace di promuovere una valutazione della ragionevolezza riferita non già al singolo processo ma in base a criteri di proporzionalità che tengano conto della intrinseca limitatezza della risorsa «giustizia». In questa prospettiva l'assoluzione del C. per vizio totale di mente comporta, per le aspirazioni del danneggiato costituitosi parte civile, l'instaurazione di un altro procedimento in altra giurisdizione con la necessaria mobilitazione di altre risorse per un tempo non definito e la ripetizione di un'attività istruttoria non semplice senza che tale duplicazione trovi giustificazione nell'eventuale specializzazione del nuovo giudice o nell'inedoneità del giudice penale di statuire sulle domande civili. La regola attuale dell'art. 538 c.p.p. contrasta con l'applicazione del principio di proporzionalità come criterio di valutazione dell'impiego di una risorsa per il conseguimento di un processo efficiente, cioè per il raggiungimento di un punto di equilibrio tra la protezione degli interessi individuali coinvolti nella singola vicenda processuale e la protezione degli interessi collettivi alla gestione razionale dell'insieme dei processi. In questa prospettiva non può non essere citata Cassazione SS.UU. civili 15 novembre 2007 n. 23726 secondo cui è contraria alla regola generale di correttezza e buona fede, in relazione al dovere inderogabile di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., e si risolve in abuso del processo (ostativo all'esame della domanda), il frazionamento giudiziale (contestuale o sequenziale) di un credito unitario. Un passo di questa sentenza si correla immediatamente alle considerazioni sopra esposte: «l'effetto inflattivo riconducibile ad una siffatta (ove consentita) moltiplicazione di giudizi ne evoca ancora un altro aspetto di non adeguatezza rispetto all'obiettivo, costituzionalizzato nello stesso art. 111, della ragionevole durata del processo, per l'evidente antinomia che esiste tra la moltiplicazione dei processi e la possibilità di contenimento della relativa durata».

Non va dimenticato come il principio della ragionevole durata del processo sia applicato espressamente a tutela delle vittime di reato dall'art. 16 della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI 16: «1. Gli Stati membri garantiscono alla vittima il diritto di ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale entro un ragionevole lasso di tempo, tranne qualora il diritto nazionale preveda che tale decisione sia adottata nell'ambito di un altro procedimento giudiziario».

La questione di legittimità costituzionale oltre a non essere manifestamente infondata per le ragioni sopra esposta è indubitabilmente rilevante per la decisione del caso concreto.

Se la Corte costituzionale ritenesse fondata la questione di legittimità costituzionale così come esposta da questo giudicante il C. — una volta accertata la riferibilità dei fatti alla sua condotta ancorché affetta da vizio totale di mente — verrebbe condannato al pagamento di una equa indennità a favore della parte civile. All'epoca dei fatti il C. non si trovava sottoposto alla custodia o alla sorveglianza di alcun soggetto, individuale o istituzionale, così che la parte civile non avrebbe potuto utilmente chiedere la citazione a giudizio dell'eventuale responsabile civile ex art. 2047 c.c.



Questo giudice chiede pertanto alla Corte costituzionale di valutare se non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 538 c.p.p. nella parte in cui non prevede che il giudice possa decidere sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno, proposta a norma degli artt. 74 e ss. c.p.p. anche quando pronuncia l'assoluzione dell'imputato in quanto non imputabile per essere, nel momento in cui ha commesso il fatto, per infermità, in tale stato di mente da escludere la capacità di intendere e di volere.

*P. Q. M.*

*Letti gli artt. 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Il Tribunale di Firenze, nella persona del dott. Marco Bouchard, promuove di ufficio, per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 538 c.p.p. nella parte in cui non prevede che il giudice possa decidere sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno, proposta a norma degli artt. 74 e ss. c.p.p. anche quando pronuncia l'assoluzione dell'imputato in quanto non imputabile per essere, nel momento in cui ha commesso il fatto, per infermità, in tale stato di mente da escludere la capacità di intendere e di volere.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei Deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.*

Firenze, 15 gennaio 2015

*dott. Marco BOUCHARD*

15C00124

N. 72

*Ordinanza del 15 gennaio 2015 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Pandolfi Andrea contro Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Latina, Ministero della salute e Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Latina.*

**Sanità pubblica - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - Composizione - Previsione che della stessa facciano parte due componenti designati dal Ministero della salute, un dirigente amministrativo del Ministero ed un dirigente di seconda fascia medico (o, a seconda dei casi, veterinario o farmacista) - Violazione dei principi di indipendenza, terzietà ed imparzialità dei giudici - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

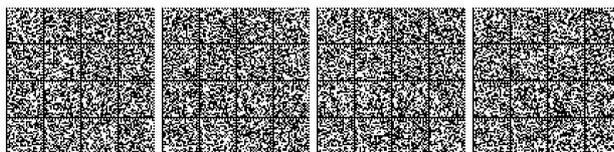
- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, art. 17.
- Costituzione, artt. 108, comma secondo, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 § 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. Ettore Bucciante - Presidente;
- Dott. Lina Matera - Consigliere;
- Dott. Antonio Oricchio - Consigliere;
- Dott. Alberto Giusti - Consigliere Rel.;
- Dott. Elisa Picaroni - Consigliere,



ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso proposto da:

Pandolfi Andrea, rappresentato e difeso, in forza di procura speciale a margine del ricorso, dall'Avv. Carmelo Comegna, con domicilio eletto nello studio di quest'ultimo in Roma, via Carlo Alberto, n. 18; - ricorrente;

Contro Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Latina, in persona del presidente *pro tempore*; Ministero della Salute, in persona del Ministro *pro tempore*; Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Latina; - intimati;

Avverso la decisione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie n. 23 del 6 novembre 2013.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 dicembre 2014 dal Consigliere relatore Dott. Alberto Giusti;

Udito l'Avv. Carmelo Comegna;

Udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Pierfelice Pratis, che ha concluso per raccoglimento del ricorso.

### *Ritenuto in fatto*

1. - All'esito di un procedimento disciplinare, il Consiglio dell'ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Latina irrogava al dott. Andrea Pandolfi la sanzione dell'avvertimento per avere tenuto un comportamento disdicevole per il decoro professionale, avendo divulgato, per mezzo di giornali periodici e di emittenti radio locali, il seguente messaggio pubblicitario: «Informazione sanitaria. Studio Pandolfi: uno studio dentistico all'avanguardia per impianti di denti fissi chirurgia dei denti cura della piorrea. Tecniche indolori di ultima generazione interventi in ambiente sterile con personale di grande professionalità. Studio dentistico Pandolfi implantologia e chirurgia orale ad Aprilia via Carroceto n. 169, vicino Stadio Quinto Ricci info 069283190 o su [www.pandolfiandrea.it](http://www.pandolfiandrea.it)».

2. - La Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, con decisione depositata in data 6 novembre 2013, ha respinto il ricorso del dott. Pandolfi.

La Commissione ha osservato che la trasparenza e veridicità delle notizie veicolate tramite una informazione sanitaria corretta, la comprensibilità e, soprattutto, il rigore scientifico delle espressioni usate, costituiscono principi ormai acquisiti; e che l'eliminazione — ad opera della legge 4 agosto 2006, n. 248, di conversione in legge del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 — procedura di autorizzazione preventiva, non ha fatto venir meno la responsabilità di chi vuol compiere atti di pubblicità informativa, essendo rimasto intatto, se non rafforzato, il potere dell'Ordine di verificarne trasparenza, veridicità e rispetto del decoro professionale per forma, contenuto e modalità.

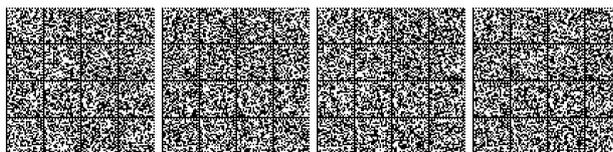
Nella specie — ha rilevato conclusivamente la Commissione centrale — l'incolpato, pur avendo prudenzialmente presentato all'Ordine un'istanza di verifica del messaggio che intendeva diffondere, non ha tuttavia riformulato il messaggio pubblicitario in modo da eliminare l'effetto comparativo.

3. - Per la cassazione della decisione della Commissione centrale il dott. Pandolfi ha proposto ricorso, con atto notificato il 20 ed il 21 gennaio 2014, sulla base di un motivo. Secondo il ricorrente, il messaggio in questione sarebbe stato censurato perché comparativo, senza considerare che il testo pubblicitario conterrebbe semplicemente informazioni circa l'esistenza di uno studio dentistico e gli interventi che nello stesso vengono o possono effettuarsi. La Commissione centrale avrebbe omesso qualsiasi valutazione del reale contenuto del messaggio, finendo per sanzionare il comportamento dell'incolpato per avere effettuato pubblicità.

3.1. - Nessuno degli intimati ha svolto attività difensiva in questa sede.

### *Considerato in diritto*

1. - Prima di scendere all'esame delle sollevate censure, il Collegio ritiene di doversi porre, d'ufficio, la questione della sospetta incostituzionalità dell'art. 17 del d.lgs.C.p.S. 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), nella parte in cui prevede che della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie fanno parte due componenti designati dal Ministero della salute, un dirigente amministrativo del Ministero ed un dirigente di seconda fascia medico (o, a seconda dei casi, veterinario o farmacista).



2. - La Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie è un organo di giurisdizione speciale chiamato ad esaminare, tra l'altro, i ricorsi avverso i provvedimenti degli Ordini e Collegi professionali locali in materia di albo e di irrogazione di sanzioni disciplinari.

La nomina e la composizione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie sono disciplinate dall'art. 17 del d.lgs.C.p.s. n. 233 del 1946.

In base a questa disposizione, la Commissione centrale è «nominata con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro per la grazia e giustizia, presieduta da un consigliere di Stato e costituita da un membro del Consiglio superiore di sanità e da un funzionario dell'Amministrazione civile dell'interno di grado non inferiore al sesto. Fanno altresì parte della Commissione: [...] e) per l'esame degli affari concernenti la professione di odontoiatra, un ispettore generale medico e otto odontoiatri di cui cinque effettivi e tre supplenti».

Questa disposizione ha ricevuto alcune modifiche implicite di dettaglio.

Per un verso, l'atto di nomina non assume più la forma del decreto del Presidente della Repubblica, ma quello del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Ciò in forza dell'art. 2 della legge 12 gennaio 1991, n. 13 (Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica), ai sensi del quale «Gli atti amministrativi, diversi da quelli previsti dall'articolo 1, per i quali è adottata alla data di entrata in vigore della presente legge la forma del decreto del Presidente della Repubblica, sono emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o con decreto ministeriale, a seconda della competenza a formulare la proposta sulla base della normativa vigente di cui sopra. Gli atti amministrativi di cui al comma 1, ove proposti da più Ministri, sono emanati nella forma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri».

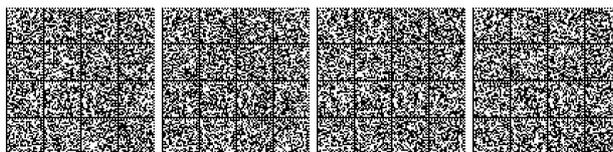
Per l'altro verso, la costituzione (con legge 13 marzo 1958, n. 296) del Ministero della sanità, prima, e la nascita, poi, del Ministero della salute (*cf.* artt. 2, numero 13, e 47-*bis* e ss. del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, e legge 13 novembre 2009, n. 172) non solo hanno determinato l'intervento di questo Ministero nella fase della formulazione della proposta di nomina, ma hanno anche comportato che la scelta di uno dei componenti non avviene più tra i funzionari dell'Amministrazione civile dell'interno, ma tra i dirigenti del Ministero della salute.

Di queste modifiche è specchio e testimonianza il d.P.C.m. 23 maggio 2011, recante la nomina — «sulla proposta del Ministero della salute e del Ministero della giustizia» — della Commissione centrale per il quadriennio 2011-2015, della quale fanno parte — oltre ad un consigliere di Stato in veste di presidente, ad un membro designato dal Consiglio superiore di sanità e ad otto sanitari liberi professionisti (di cui cinque effettivi e tre supplenti) designati dai Comitati centrali delle rispettive Federazioni nazionali — un dirigente amministrativo di seconda fascia del Ministero della salute e un dirigente medico (o, a seconda della categoria interessata, veterinario o farmacista) di seconda fascia, l'uno e l'altro designati dal Ministero della salute.

La disciplina, così modificata, è tuttora vigente e l'organo continua ad operare in base ad essa. L'art. 15, comma 3-*bis*, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), aggiunto dalla legge di conversione 8 novembre 2012, n. 189, ha, infatti, stabilito: «In considerazione delle funzioni di giurisdizione speciale esercitate, la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, di cui all'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, e successive modificazioni, è esclusa dal riordino di cui all'art. 2, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n. 183, e continua ad operare, sulla base della normativa di riferimento, oltre il termine di cui all'art. 1, comma 2, del decreto-legge 28 giugno 2012, n. 89, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 132, come modificato dal comma 3-*ter* del presente articolo. All'allegato 1 annesso al citato decreto-legge n. 89 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2012, il numero 29 è abrogato».

Da ultimo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 193 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 17, primo e secondo comma, per la mancata previsione della nomina di membri supplenti della Commissione centrale che consentano la costituzione, per numero e categoria, di un collegio giudicante diversamente composto rispetto a quello che abbia pronunciato una decisione annullata con rinvio dalla Corte di cassazione.

2.1. - Questa Corte ha più volte esaminato eccezioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 17 del d.lgs.C.p.S. n. 233 del 1946 (e la connessa normativa regolamentare contenuta nel d.P.R. n. 221 del 1950) per dedotta violazione dei principi di terzietà ed indipendenza degli organi giurisdizionali conseguente alla attribuzione della facoltà di nomina e revoca dei membri della Commissione stessa al potere esecutivo, e li ha sempre dichiarati manifestamente infondati (Sez. Un., 18 aprile 1988, n. 3032; Sez. Un., 5 giugno 1997, n. 11129; Sez. Un., 7 agosto 1998, n. 7753; Sez. III, 5 febbraio 1999, n. 4761; Sez. III, 6 aprile 2001, n. 5141; Sez. III, 30 luglio 2001, n. 10396; Sez. III, 19 maggio 2003, n. 7760; Sez. III, 21 maggio 2004, n. 9704; Sez. III, 18 aprile 2006, n. 8958; Sez. III, 21 febbraio 2013, n. 4371).



Si è in particolare osservato:

che il valore dell'autonomia e dell'indipendenza dell'organo di giurisdizione speciale in questione (istituito prima della Costituzione e, quindi, sottratto al divieto di istituzione di giudici speciali di cui all'art. 102 Cost.) non è automaticamente vulnerato dalla nomina dei giudici da parte del potere esecutivo, dovendosi aver riguardo allo *status* di essi, che deve essere tale da escludere una situazione di soggezione nei confronti dell'autorità che ha proceduto alla nomina;

che le regole di funzionamento dell'organo evidenziano che, una volta avvenuta la nomina, non è rinvenibile un vincolo con l'autorità nominante;

che la permanenza nell'ufficio è congrua (quattro anni);

che il potere disciplinare nei confronti dei componenti professionisti è esercitato dalla stessa Commissione centrale;

che non è suscettibile di condurre a diversa conclusione la disciplina dell'art. 74 del d.P.R. n. 221 del 1950, recante approvazione del regolamento d'esecuzione del decreto legislativo n. 223 del 1946, il quale prevede, indipendentemente dall'esercizio del potere disciplinare, la revoca dei componenti professionisti della Commissione (con lo stesso procedimento per la nomina) «qualora ciò si renda necessario per il miglior funzionamento di essa e per la dignità della classe»: ciò in quanto, trattandosi di norma regolamentare, sprovvista dunque di forza di legge, la stessa è estranea allo scrutinio di costituzionalità da parte del giudice delle leggi, mentre può costituire oggetto di censura di legittimità secondo le regole generali.

2.2. - Il Collegio intende rimeditare tale orientamento.

Occorre muovere da una duplice premessa: (a) parte nel procedimento giurisdizionale che si svolge dinanzi alla Commissione centrale è — oltre al procuratore della Repubblica ed all'Ordine professionale interessato — il Ministero della salute (Sez. Un., 5 aprile 1991, n. 3556 e n. 3557; Sez. Un., 17 febbraio 1992, n. 1915; Sez. Un., 3 giugno 1992, n. 6782; Sez. III, 26 ottobre 2000, n. 14138); (b) in base all'art. 17 del d.lgs.C.p.S., lo stesso Ministero della salute, proponente insieme al Ministero della giustizia la nomina della Commissione centrale, ne designa due componenti: uno tra i dirigenti amministrativi del Ministero, l'altro tra gli ispettori generali (oggi tra i dirigenti di seconda fascia, medici, veterinari o farmacisti).

Siffatta designazione, ad avviso di questo giudice *a quo*, non assicura la terzietà e l'indipendenza dei predetti componenti, sotto un triplice profilo.

Innanzitutto la designazione governativa è un atto, non adottato in esito ad una selezione resa oggettiva da criteri predeterminati o di efficacia predeterminata, ma discrezionale.

Inoltre, i dirigenti ministeriali nominati componenti della Commissione centrale, anche durante lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali, continuano a rimanere incardinati e ad espletare le funzioni istituzionali presso il Ministero della salute, parte del processo, e quindi rimangono soggetti a tutti i condizionamenti dovuti alla loro posizione di dipendenza dall'amministrazione stessa, che ne garantisce lo stato giuridico ed economico. Vero è che, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs.C.p.S. n. 233 del 1946, la Commissione centrale esercita il potere disciplinare nei confronti dei propri componenti: questo vale tuttavia non nei confronti di tutti i componenti, ma soltanto «dei [...] membri professionisti e dei membri dei Comitati centrali delle Federazioni nazionali», per cui i dirigenti ministeriali componenti della Commissione continuano ad essere sottoposti al potere disciplinare dell'amministrazione di appartenenza.

Infine, la terzietà dei membri della Commissione centrale designati dal Ministero della salute appare compromessa anche dalla disposizione del quinto comma del citato art. 17 che prevede, al termine del quadriennio, la possibilità di riconferma nell'incarico, secondo il discrezionale apprezzamento del Ministero stesso, posto che la sola prospettiva del reincarico esclude l'indipendenza di costoro dall'amministrazione designante (*cf.* Corte cost., sentenza n. 25 del 1976).

2.3. - Questo giudice *a quo* dubita che l'art. 17 del d.lgs.C.p.S. n. 233 del 1946, nella parte in cui prevede che della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie fanno parte due componenti designati dal Ministero della salute, un dirigente amministrativo del Ministero ed un dirigente di seconda fascia medico (o, a seconda dei casi, veterinario o farmacista), possa violare, per gli anzidetti profili, gli artt. 108, secondo comma, e 111 Cost.

Come ha ricordato la Corte costituzionale, il principio di terzietà e di indipendenza del giudice «concerne non solo l'ordine giudiziario nel suo complesso [...] ma anche i singoli organi, ordinari [...] o speciali [...], al fine di assicurare che l'attività giurisdizionale, nelle sue varie articolazioni, come la sua intrinseca essenza esige, sia esercitata senza inammissibili influenze esterne» (sentenza n. 284 del 1986). Tale principio è «applicabile ad ogni giudice», anche delle giurisdizioni speciali, «ed in qualsiasi processo» (sentenza n. 353 del 2002), quindi anche in quello in esame, dovendo essere comunque «osservata la regola che il giudice rimanga sempre *super partes* ed estraneo rispetto agli interessi oggetto del processo» (sentenza n. 193 del 2014, cit.).



In particolare, «per qualsiasi dipendente in servizio presso una amministrazione pubblica, che sia parte in senso sostanziale [...] o che gestisca o concorra a gestire un determinato settore di attività amministrativa, si esigono particolari e puntuali garanzie [...] di indipendenza e terzietà, anche attraverso una nuova e speciale posizione di stato giuridico [...] quando il medesimo sia chiamato a funzioni giurisdizionali nella stessa materia comunque affidata all'amministrazione di provenienza o di codipendenza» (sentenza n. 353 del 2002, cit.).

2.3.1. - Ad avviso di questo Collegio, la norma censurata — non fornendo adeguate garanzie quanto ai meccanismi di selezione e alla presenza di regole di autonomia dei componenti della Commissione centrale designati dal Ministero della salute — non sembra superare nemmeno il test di conformità con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con la legge di autorizzazione alla ratifica 4 agosto 1955, n. 848, la quale vuole che sia assicurato il diritto di ogni persona ad un processo equo davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge: di qui il dubbio del contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 6, par. 1, della Convenzione.

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, «in order to determine whether a body can be considered to be «independent» of the executive it is necessary to have regard to the manner of appointment of its members and the duration of their term of office, the existence of guarantees against outside pressures and the question whether the body presents an appearance of independence» (Lauko v. Slovakia, 2 settembre 1998, § 63). D'altra parte, «the appointment of judges by the executive is permissible, provided the appointees are free from influence or pressure when carrying out their adjudicatory role» (Flux - no. 2 - v. Moldova, 3 luglio 2007, § 27).

3. - Il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs.C.p.S. n. 233 del 1946 è rilevante ai fini della definizione di questo giudizio.

Infatti, la decisione impugnata con il ricorso per cassazione è stata emessa dalla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie con la presenza dei componenti designati dal Ministero della salute, sicché, qualora la sollevata questione di costituzionalità venisse accolta, la decisione stessa dovrebbe essere cassata per essere stata resa da un organo privo in radice, per struttura e composizione, dei requisiti di terzietà ed imparzialità necessari per l'esercizio della giurisdizione.

La questione attinente alla nomina dei componenti della Commissione centrale non si risolve in un mero vizio in procedendo deducibile esclusivamente dalla parte con i motivi di ricorso per cassazione, ma, incidendo in modo diretto sulla *potestas iudicandi* del giudice per il difetto dei presupposti e delle condizioni per il giudizio dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale, è rilevabile d'ufficio dalla Corte di cassazione investita dell'impugnazione sul merito della decisione resa.

Vale, al riguardo, il richiamo alle ordinanze delle Sezioni Unite di questa Corte 28 marzo 2001, n. 77, 28 marzo 2001, n. 78, 28 marzo 2001, n. 79, e 20 aprile 2001, n. 93, con cui sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale delle norme regolanti l'istituzione, la composizione e il funzionamento della Giunta speciale per le espropriazioni presso la Corte d'appello di Napoli (su cui v. la sentenza n. 393 del 2002 della Corte costituzionale, dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto-legge luogotenenziale 27 febbraio 1919, n. 219, convertito nella legge 24 agosto 1921, n. 1290, come modificato dall'art. 1 della legge 6 giugno 1935, n. 1131, nella parte in cui prevedeva che della Giunta facesse parte l'ingegnere capo dell'Ufficio tecnico erariale di Napoli o un suo delegato). In quella occasione, infatti, dette questioni sono state ritenute rilevanti proprio per la loro attinenza alla «costituzione del giudice», «pur non essendo state le stesse prospettate dalle parti o, comunque, trattate nella sentenza impugnata».

4. - Il giudizio deve essere quindi sospeso e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale.

#### *Per Questi Motivi*

*La Corte, visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 108, secondo comma, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in riferimento all'art. 6, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con la legge di autorizzazione alla ratifica 4 agosto 1955, n. 848, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), nei termini di cui in motivazione;*



*sospende il presente giudizio;*

*dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cessazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*dispone, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*ordina l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della II Sezione civile della Corte suprema di Cassazione, il 2 dicembre 2014.

*Il Presidente:* BUCCIANTE

*Il Funzionario Giudiziario:* VALERIA NERI

Depositato in Cancelleria il 15 gennaio 2015.

15C00125

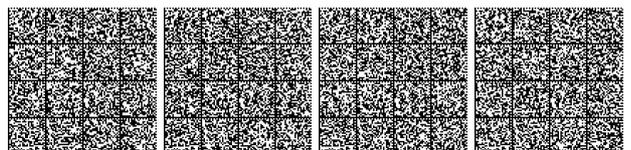
---

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

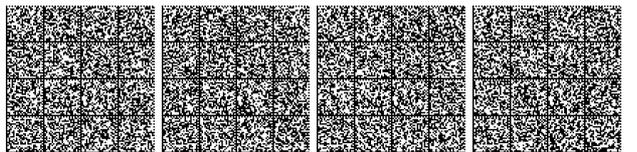
DELIA CHIARA, *vice redattore*

---

(WI-GU-2015-GUR-018) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **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).**

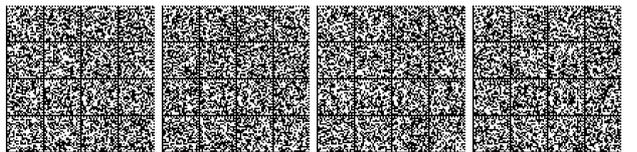
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
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.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**  
**validi a partire dal 1° 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)\** - annuale € **302,47**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\** - semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\** - annuale € **86,72**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\** - 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%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**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

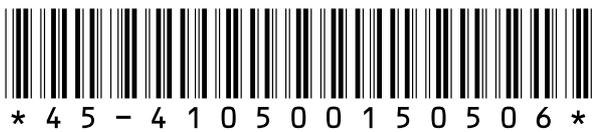
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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.





€ 6,00

