

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 22

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

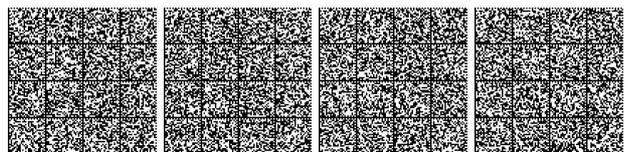
Roma - Mercoledì, 3 giugno 2015

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. **89.** Sentenza 14 aprile - 26 maggio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Finanza regionale - Compartecipazione al gettito dei tributi erariali nella Regione siciliana - Gestione centralizzata dei ruoli di spesa fissa del Comparto sicurezza-difesa.
 – Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), art. 1, comma 402.
 – Pag. 1
- N. **90.** Ordinanza 29 aprile - 26 maggio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Impiego pubblico - Violazione del divieto per i pubblici dipendenti di svolgere incarichi non conferiti o non previamente autorizzati - Obbligo di versamento dei relativi compensi all'Amministrazione di appartenenza.
 – Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 53, comma 7.
 – Pag. 6
- N. **91.** Ordinanza 29 aprile - 26 maggio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali per le organizzazioni di volontariato - Inapplicabilità dell'esenzione dall'imposta di bollo agli atti di natura giudiziale e processuale.
 – Legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), art. 8; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 (Disciplina dell'imposta di bollo), Allegato B, art. 27-bis.
 – Pag. 10
- N. **92.** Ordinanza 29 aprile - 26 maggio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento amministrativo - Obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi - Possibilità di integrazione della motivazione in sede processuale.
 – Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), art. 21-octies, comma 2, primo periodo.
 – Pag. 14
- N. **93.** Ordinanza 29 aprile - 26 maggio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Energia - Disciplina delle concessioni per gli impianti di potenza nominale fino a 1500 Kw ricadenti in aree protette o posti su rami di corsi d'acqua interclusi tra aree protette.
 – Legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 giugno 1996, n. 36 - Adeguamento funzionale, riordino e norme per il risanamento dei Consorzi di Bonifica - e altre disposizioni normative), art. 5.
 – Pag. 17



N. 94. Sentenza 11 febbraio - 28 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia - Misure di prevenzione di carattere patrimoniale - Confisca di beni alla criminalità organizzata - Tutela dei terzi creditori - Mancata inclusione dei titolari di crediti da lavoro subordinato tra i soggetti abilitati ad avvalersi della speciale procedura incidentale di verifica dei crediti.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», art. 1, commi da 198 a 206.

..... Pag. 20

N. 95. Sentenza 14 - 28 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (Inapplicabilità della sospensione condizionale della pena per i delitti di cui agli artt. da 2 a 10 del d.lgs. n. 74 del 2000 qualora l'ammontare dell'imposta evasa sia superiore al 30 per cento del volume d'affari e superiore a tre milioni di euro; possibilità per le parti di richiedere l'applicazione della pena per i delitti di cui al d.lgs. n. 74 del 2000 solo qualora ricorra la circostanza attenuante del pagamento dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei delitti medesimi).

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), artt. 12, comma 2-bis, e 13, comma 2-bis, aggiunti dall'art. 2, comma 36-vicies semel, lettere h), ed m), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

..... Pag. 27

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 52. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 maggio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 12 del 2012 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Piano Territoriale Regionale delle Attività di Cava - Previsione che il piano viene predisposto in raccordo con la pianificazione territoriale paesaggistica e urbanistica - Ricorso del Governo - Denunciato svilimento della prevalenza gerarchica del Piano paesaggistico affermata dal codice dei beni culturali e del paesaggio rispetto al Piano dell'attività di cava - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 3, comma 1, che modifica l'art. 4 della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 145.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 12 del 2012 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Piano Territoriale Regionale delle Attività di Cava - Formazione ed approvazione del Piano - Soppressione della previsione della necessaria presentazione del rapporto ambientale redatto sulla base del rapporto preliminare del d.lgs. n. 152 del 2006 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il procedimento di VAS previsto dal codice dell'ambiente - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.



- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 4, comma 1, che modifica l'art. 5, comma 1, della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 11, comma 5, e 13, commi 1 e 3.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 12 del 2012 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva - Previsione che il provvedimento di autorizzazione contiene, tra l'altro, "l'individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica, per l'esecuzione degli interventi che non si configurano come variante sotto il profilo paesaggistico" - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi generali in tema di tipicità degli atti amministrativi per la introduzione di un atto (atipico) di "riforma", a fronte dell'attribuzione all'atto autorizzativo in materia di cave del potere di incidere sugli effetti e sull'ambito applicativo di un altro e diverso atto autorizzativo (l'autorizzazione paesaggistica) - Contrasto con quanto prevede, in tema di autorizzazione paesaggistica, il codice dei beni culturali e del paesaggio - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 8, comma 3, che modifica l'art. 9 della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, parte III, in particolare, art. 146, comma 4.

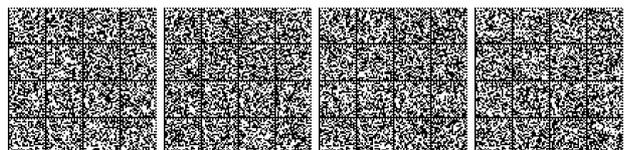
Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva - Varianti all'autorizzazione - Previsione che le varianti devono acquisire la preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, ove si tratti di varianti non rientranti nei margini di flessibilità stabiliti - Ricorso del Governo - Contrasto con quanto prevede, in tema di autorizzazione paesaggistica, il codice dei beni culturali e del paesaggio - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 11, comma 2, che modifica l'art. 12 della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, parte III, in particolare, art. 146, comma 4.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Permesso di ricerca - Previsione che il permesso contiene l'individuazione degli elementi essenziali caratterizzanti il programma dei lavori di ricerca e l'individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica - Previsione che talune varianti al permesso sono eseguibili mediante SCIA, allegando gli elaborati progettuali, ferma restando la preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, ove si tratti di varianti non rientranti nei margini di flessibilità stabiliti - Ricorso del Governo - Contrasto con quanto prevede, in tema di autorizzazione paesaggistica, il codice dei beni culturali e del paesaggio - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 17, commi 2 e 3, che modificano l'art. 19 della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, parte III, in particolare, art. 146, comma 4.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Norme transitorie relative all'autorizzazione paesaggistica - Richiamo ai "margini di flessibilità" di cui all'art. 9, comma 2, lett. c-bis), della legge regionale n. 12 del 2012, per le autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva in corso e per le attività di vigilanza e sanzionatorie - Ricorso del Governo - Denunciato riferimento all'individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica in contrasto con il codice dei



beni culturali e del paesaggio che non definisce il concetto dei “margin

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 24, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, parte III, in particolare, art. 146, comma 4.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell’attività estrattiva) - Riutilizzo di materiali - Disciplina del recupero e lavorazione di materiali di provenienza esterna, estratti da altre cave ovvero derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti - Previsione del rilascio del titolo autorizzativo ad esercitare le attività di recupero mediante la presentazione al SUAP di una SCIA - Ricorso del Governo - Denunciata generica formulazione delle nuove disposizioni - Non conformità alla procedura specificamente prevista dalla normativa ambientale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 15, che modifica l’art. 17 della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 208; decreto del Ministro dell’ambiente 5 febbraio 1998.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell’attività estrattiva) - Previsione che le modifiche al Piano approvato ai sensi della legge regionale n. 12 del 1979, che conserva efficacia fino all’entrata in vigore del Piano Regionale dell’Attività di cava di cui alla legge regionale n. 12 del 2012, sono approvate dalla Giunta regionale - Ricorso del Governo - Denunciata mancata partecipazione degli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali - Contrasto con il codice dei beni culturali e ambientali che prevede la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 23, commi 1 e 2, che modificano l’art. 28 della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135,143, e 156. Pag. 35

N. 96. Ordinanza della Corte di cassazione dell’11 marzo 2015

Previdenza e assistenza - Contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale - Previsione, con norma autoqualificata interpretativa, della determinazione della retribuzione pensionabile relativa al periodo di lavoro svolto all’estero moltiplicando per cento l’importo dei contributi trasferiti e dividendo il risultato per l’aliquota contributiva in vigore nel periodo cui si riferiscono i contributi stessi - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU alla luce della sentenza Stefanetti ed altri contro Italia (che ha condannato l’Italia per violazione dell’art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU e dell’art. 6, paragrafo 1 CEDU) - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale n. 172/2008 e n. 264/2012, ritenute dal giudice rimettente superate dalla richiamata pronuncia della Corte EDU.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 777.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all’art. 6, § 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali; Primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. Pag. 41



- N. 97. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 4 novembre 2014
- Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti - Previsione che la Regione demanda ad un successivo atto regolamentare regionale la determinazione dei criteri di quantificazione della garanzia da prestarsi per la gestione e chiusura di discariche di rifiuti situate nel territorio regionale - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Violazione del principio della spettanza allo Stato della potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 67/2014, concernente una disposizione legislativa della Regione Puglia di analogo contenuto normativo, nonché alla sentenza della Corte n. 62/2008.**
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1987, n. 30, art. 5, comma 1.
 - Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e sesto..... Pag. 50
- N. 98. Ordinanza della Corte d'appello di Brescia del 10 marzo 2015
- Stupefacenti e sostanze psicotrope - Coltivazione non autorizzata di piante di *cannabis* - Sanzione penale - Lamentata esclusione della condotta tra quelle suscettibili della sola sanzione amministrativa, qualora finalizzate al solo uso personale dello stupefacente - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento tra condotte pienamente assimilabili - Contrasto con il principio di offensività.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 75.
 - Costituzione, artt. 3, 13, comma secondo, 25, comma secondo, e 27, comma terzo. Pag. 54
- N. 99. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 9 dicembre 2014
- Giustizia amministrativa - Norme sul riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi - Attribuzione, secondo l'interpretazione della norma censurata alla luce del diritto vivente (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 5 aprile 2014, n. 6 e Corte di Cassazione, SS.UU., n. 15941 del 2014), rispettivamente, al giudice amministrativo, se attinenti al momento genetico del rapporto, e al giudice ordinario, se attinenti al momento funzionale e l'amministrazione abbia adottato un provvedimento discrezionale - Violazione del diritto di difesa e di azione in giudizio - Lesione dei principi del giusto processo - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza in quanto costringe il concessionario ad introdurre due giudizi dinanzi a giudici diversi avverso il medesimo atto - Eccesso di delega.**
- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 133, comma 1, lett. b).
 - Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 76, in relazione all'art. 44, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69..... Pag. 60
- N. 100. Ordinanza della Corte di cassazione del 23 febbraio 2015
- Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Credito d'imposta per i costi di ricerca e sviluppo, attribuito alle imprese dall'art. 1, commi 280 e seguenti, della "legge finanziaria 2007" - Assoggettamento, disposto dal successivo decreto-legge n. 185 del 2008, alla disciplina sul monitoraggio dei crediti d'imposta dettata dall'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 138 del 2002, nonché limiti massimi di copertura finanziaria - Denunciata omessa previsione di salvezza dei diritti e delle aspettative sorti in relazione ad attività di ricerca e sviluppo avviate prima del 29 novembre 2008 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185 del 2008) - Abolizione, per esaurimento delle risorse finanziarie, di crediti d'imposta già entrati nel patrimonio del contribuente in quanto maturati in relazione a costi già sostenuti - Violazione del principio di tutela dell'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche.**



- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 29, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

In subordine: Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Credito d'imposta per i costi di ricerca e sviluppo, attribuito alle imprese dall'art. 1, commi 280 e seguenti, della "legge finanziaria 2007" - Procedura per selezionare le imprese concretamente autorizzate alla fruizione del beneficio tra quelle che avevano già avviato attività di ricerca prima del 29 novembre 2008 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185 del 2008) - Previsione di un meccanismo di selezione sostanzialmente casuale, basato sulla priorità cronologica di arrivo all'Agenzia delle entrate di atti trasmessi per via telematica - Irragionevole disparità di trattamento fra contribuenti egualmente titolari di crediti d'imposta.

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 29, combinato disposto del comma 2, lett. a), e del comma 3, primo periodo e prima parte della lett. a).
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 67

N. 101. Ordinanza del Tribunale di Verona del 24 febbraio 2014

Ambiente - Norme della Regione Veneto - Sanzioni amministrative in materia di tutela ambientale, di competenza della Regione, previste dall'art. 133 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Previsione che all'irrogazione delle sanzioni stesse provvede la Provincia o, nel caso di scarichi autorizzati dal Comune o dal gestore del servizio di fognatura, il Comune - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di giurisdizione, attesa la natura di titolo esecutivo dell'ordinanza ingiunzione con la quale sono comminate le sanzioni in questione - Lesione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente statale in materia di tutela della salute e di governo del territorio per contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 9 della legge n. 62 del 1953, nonché dell'art. 176, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

- Legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 11, art. 1, comma 1, sostitutivo dell'art. 65-bis, primo comma, della legge della Regione Veneto 16 aprile 1985, n. 33.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l) e s), e terzo.

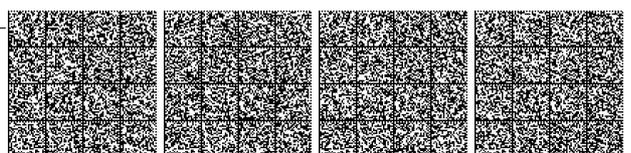
Pag. 76

N. 102. Ordinanza della Corte d'appello di Trento - Sez. distaccata di Bolzano del 31 marzo 2015

Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Indennità di esproprio per i suoli agricoli e per i suoli non edificabili - Determinazione secondo la media tra il valore minimo e massimo attribuito all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di cui all'art. 5 - Violazione del principio di uguaglianza per l'adozione di un criterio di valutazione deteriore rispetto a quello del valore reale del bene - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 213/2014 di inammissibilità per difetto di rilevanza.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, art. 8, comma 3, come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4.
- Costituzione, artt. 42, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 78



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 89

Sentenza 14 aprile - 26 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Finanza regionale - Compartecipazione al gettito dei tributi erariali nella Regione siciliana - Gestione centralizzata dei ruoli di spesa fissa del Comparto sicurezza-difesa.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), art. 1, comma 402.

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 402, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 25 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 5 marzo 2014 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 14 aprile 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione siciliana, con ricorso notificato il 25 febbraio 2014 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 5 marzo, ha impugnato numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), tra le quali l'art. 1, comma 402, che sancisce «Entro il 1° gennaio 2016, tutti i Corpi di polizia, compresa l'Arma dei carabinieri, si avvalgono delle procedure informatiche del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del



personale e dei servizi per il pagamento al personale delle competenze fisse e accessorie. Entro il 1° gennaio 2016, le Forze armate dovranno avvalersi delle procedure informatiche del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi per il pagamento al personale delle competenze fisse e accessorie. Per le Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, l'invio dei dati mensili di cui all'articolo 1, comma 447, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, cessa in corrispondenza della prima mensilità per il cui pagamento ci si avvale delle procedure informatiche indicate al primo e al secondo periodo del presente comma», in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, della Costituzione, all'art. 119, primo e sesto comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e ai principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche.

2.- La Regione ricorrente premette che alcuni recenti interventi normativi hanno modificato le procedure di pagamento dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato allo scopo di renderle omogenee, favorire il monitoraggio della spesa e ridurre i costi di gestione.

Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) attraverso un sistema informatico unico gestisce i processi del trattamento economico del personale delle amministrazioni dello Stato e di quello delle pubbliche amministrazioni aderenti.

In particolare: *a)* le amministrazioni dello Stato sono obbligate ad avvalersi dei sistemi di pagamento delle retribuzioni gestiti dal MEF; *b)* le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), diverse dalle amministrazioni dello Stato, sono tenute a considerare l'offerta in convenzione MEF quale parametro di riferimento per l'affidamento della gestione dei servizi di pagamento delle retribuzioni.

3.- Tanto premesso la Regione siciliana sofferma l'attenzione sulle ricadute fiscali della disposizione impugnata.

Assume che per tutte le pubbliche amministrazioni che si avvalgono delle procedure uniche integrate del MEF, il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi dello stesso Ministero, attraverso il "Service Personale Tesoro" (SPT), oggi sistema NoiPA, svolge gli adempimenti che hanno carattere di periodicità (CUD, 730, etc.), garantisce assistenza fiscale e invio telematico dei modelli di dichiarazione all'Agenzia delle entrate, effettua le ritenute erariali previste dalla legge.

La disposta centralizzazione dei pagamenti stipendiali, ed anche dei connessi adempimenti fiscali, comporta la localizzazione fuori dal territorio siciliano della fase di riscossione delle ritenute alla fonte sui redditi da lavoro dei dipendenti dell'Amministrazione dello Stato o di una pubblica Amministrazione aderente al sistema MEF che lavorano in Sicilia.

4.- Pur rammentando quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 116 del 2010, rileva la Regione siciliana che tale trasferimento della gestione dei trattamenti economici prima liquidati nell'ambito del territorio siciliano determina il venir meno per il bilancio della Regione di rilevanti entrate altrimenti di propria spettanza, in contrasto con i richiamati parametri.

5.- A sostegno della prospettata illegittimità costituzionale la Regione osserva che il depauperamento delle risorse finanziarie regionali determina l'impossibilità di garantire la corretta gestione delle proprie funzioni. Essa ricorrente ha così dovuto destinare alla copertura del concorso alla finanza pubblica una rilevante quota delle risorse destinate agli interventi da realizzare nell'ambito della programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione (art. 6 della legge della Regione siciliana 15 maggio 2013, n. 9, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale», e art. 4 della legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale»).

La Regione conclude, quindi, nel senso che la norma impugnata, per gli effetti che la sua applicazione determina sul proprio bilancio, in ragione della sottrazione del gettito IRPEF in questione, viola l'autonomia finanziaria presidiata dall'art. 36 dello statuto e i principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, all'esercizio delle quali le prime sono preordinate, di cui agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., come novellati, quest'ultimo anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2011.

6.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha dedotto la infondatezza del ricorso.

In particolare, l'Avvocatura dello Stato ha richiamato la sentenza n. 116 del 2010, che ha affermato che «lo Stato può, anche con legge, a fini di razionale organizzazione degli uffici, determinare modificazioni delle competenze di questi ed al caso disciplinare diversamente le modalità della riscossione», sottolineando come nell'ipotesi di un sostituto d'imposta avente domicilio fiscale fuori dal territorio siciliano, non è applicabile l'art. 4 delle norme di attuazione dello statuto siciliano.



Considerato in diritto

1.- La Regione siciliana con ricorso notificato il 25 febbraio 2014 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 5 marzo, ha impugnato numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014).

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni, la Corte delimita l'oggetto del giudizio alle censure relative all'art. 1, comma 402, della legge n. 147 del 2013, che sancisce: «Entro il 1° gennaio 2016, tutti i Corpi di polizia, compresa l'Arma dei carabinieri, si avvalgono delle procedure informatiche del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi per il pagamento al personale delle competenze fisse e accessorie. Entro il 1° gennaio 2016, le Forze armate dovranno avvalersi delle procedure informatiche del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi per il pagamento al personale delle competenze fisse e accessorie. Per le Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, l'invio dei dati mensili di cui all'articolo 1, comma 447, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, cessa in corrispondenza della prima mensilità per il cui pagamento ci si avvale delle procedure informatiche indicate al primo e al secondo periodo del presente comma», sospettato di illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, della Costituzione, all'art. 119, primo e sesto comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e ai principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche.

3.- La disposizione censurata prevede dunque l'estensione del sistema "Service Personale Tesoro" (SPT), ora NoiPA, per il trattamento dei ruoli di spesa fissa, concernenti le buste paga del personale di tutte le amministrazioni centrali, gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, anche alle amministrazioni del Comparto sicurezza-difesa (Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri), che ne erano state escluse fino ad ora.

Essa costituisce un ulteriore gradino della complessiva riorganizzazione delle modalità di gestione dei pagamenti dei dipendenti delle amministrazioni statali, in funzione di razionalizzazione delle risorse. Difatti già la legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), all'art. 1, commi 446 e 448, recava analoghe disposizioni in materia di pagamento degli stipendi, da cui, tuttavia rimaneva escluso il personale in esame.

In precedenza, dunque, per quest'ultimo vi erano appositi centri regionali di elaborazione dati, che provvedevano al pagamento degli stipendi, operazione che pertanto avveniva nel territorio della Regione, con la conseguenza che il tributo erariale, oggetto della relativa ritenuta alla fonte, veniva riscosso nella stessa Regione e quindi era ad essa spettante per il disposto dell'art. 36 dello statuto, nonché dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

4.- La doglianza della Regione verte sulla sottrazione del relativo gettito IRPEF derivante dalla localizzazione fuori dal territorio siciliano della fase di riscossione delle ritenute alla fonte sui redditi da lavoro dipendente in questione. Ciò ad avviso della Regione violerebbe l'art. 36 dello statuto siciliano, gli artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost., l'art. 119, primo e sesto comma, Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, così ledendo la propria autonomia finanziaria, nonché i principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche.

5.- In via preliminare va dichiarata la inammissibilità delle censure di violazione degli artt. 97, primo comma, e 81, sesto comma, Cost., parametri che non rientrano nel Titolo V della Costituzione.

Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenze n. 229 del 2013 e n. 33 del 2011).

Nella specie, queste condizioni di ammissibilità non sono soddisfatte, attesa la genericità del riferimento alla lesione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, a cui sarebbero preordinate le norme costituzionali invocate.

6.- Anche inammissibile è la censura di violazione dell'art. 119, primo e sesto comma, Cost., prospettata invocando l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.



Per la Regione siciliana la materia della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, cui, secondo la ricorrente, afferirebbe la norma censurata, è disciplinata, in attuazione dell'art. 36 dello statuto speciale, dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, il quale prevede che spettano in via generale alla Regione «le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate».

La ricorrente, quindi, avrebbe dovuto indicare le ragioni per le quali l'art. 119 Cost. garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in luogo delle disposizioni statutarie (ordinanza n. 250 del 2007). Sennonché il ricorso non offre argomenti circa la prevalenza delle disposizioni costituzionali rispetto ai parametri statutari, e non si sofferma, neppure sull'aspetto delle attribuzioni competenziali della norma impugnata. Pur dando per scontato che la stessa afferisca alla compartecipazione al gettito dei tributi erariali, non fa alcun cenno alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), il cui art. 27, come la Corte ha già affermato (sentenze n. 241 e n. 71 del 2012), pone una vera e propria «riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti» speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti, e della sua attuazione da parte della Regione medesima.

7.- La censura da esaminare nel merito riguarda la violazione, da una parte, dell'art. 36 dello statuto siciliano, con lesione della sua autonomia finanziaria, e, dall'altra, dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche.

8.- Quanto al primo profilo, non può negarsi che a seguito dell'emanazione della norma impugnata la Regione subisca la sottrazione delle ritenute sulle retribuzioni del personale in questione: questi tributi erariali, infatti, non vengono più “riscossi” nell'ambito del territorio siciliano, ai sensi del citato art. 2, primo comma, delle norme di attuazione dello statuto speciale; e in proposito, questa Corte nella sentenza n. 116 del 2010, richiamata da entrambe le parti, ha ritenuto che alla stregua di tale norma: «rileva, dunque, soltanto il luogo in cui le ritenute sono versate all'erario, cioè il luogo in cui è la sede centrale di dette amministrazioni, senza che vengano in considerazione né il domicilio fiscale del dipendente, né la localizzazione degli impianti e stabilimenti dell'amministrazione presso i quali viene svolta l'attività lavorativa».

8.1.- Ciò tuttavia non determina l'illegittimità costituzionale della disposizione.

L'incidenza negativa sulle finanze regionali è infatti l'effetto solo indiretto della norma impugnata che ha ad oggetto non l'imposta sul reddito delle persone fisiche né la sua devoluzione, bensì una diversa disciplina contabile e organizzativa della gestione dei pagamenti stipendiali effettuati dalle amministrazioni centrali dello Stato.

Essa deve pertanto ricondursi alla previsione dell'art. 117, secondo comma, Cost., con riferimento sia alla lettera e), che affida alla potestà esclusiva dello Stato il sistema tributario e contabile, sia alla lettera g), che affida sempre alla potestà esclusiva dello Stato la sua organizzazione amministrativa.

8.2.- Il danno lamentato dalla Regione, pur sussistente, non può dunque mettere in discussione l'esercizio di un potere tipico ed esclusivo dello Stato, per di più rispondente nel caso di specie ad evidenti principi di razionalità sia organizzativa che economica.

9.- Quanto agli altri profili, non sussiste la lesione degli invocati principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, in ragione della ricaduta della norma impugnata sull'attribuzione dei tributi erariali.

9.1.- In proposito la giurisprudenza costituzionale ha anzitutto ritenuto che non sia desumibile alcun principio di invarianza di gettito per la Regione siciliana in caso di modifica di tributi erariali. In particolare questa Corte, con la sentenza n. 241 del 2012, ha affermato - in conformità alla giurisprudenza precedente - che «le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della Regione, una rigida garanzia “quantitativa”, cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni (sentenza n. 138 del 1999)».

9.2.- Quanto agli altri profili, la Regione non ha fornito alcuna dimostrazione che la riduzione di gettito renda impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali, essendosi limitata al generico richiamo delle proprie disposizioni normative.



10.- Ritiene tuttavia questa Corte che gli effetti, mediati ma rilevanti, conseguenti alle connessioni tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, debbano indurre le parti ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità. E ciò, anche tenendo conto dell'ampia accezione offerta dalla Corte dello strumento dell'accordo (sentenza n. 19 del 2015, in relazione al patto di stabilità), nel senso che lo stesso «serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali. Per questo motivo, il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa [...]».

11.- Rimane il problema di fondo, già posto in rilievo con la sentenza n. 66 del 2001, che «A ben vedere, molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il d.P.R. n. 1074 del 1965».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014);

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 402, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, della Costituzione, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 402, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 119, primo e sesto comma, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 402, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e ai principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 90

Ordinanza 29 aprile - 26 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Violazione del divieto per i pubblici dipendenti di svolgere incarichi non conferiti o non previamente autorizzati - Obbligo di versamento dei relativi compensi all'Amministrazione di appartenenza.

– Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 53, comma 7.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), promossi dal Tribunale ordinario di Bergamo con ordinanza del 27 febbraio 2014 e dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia con ordinanza del 10 luglio 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 126 e 188 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 35 e 46, prima serie speciale, dell'anno 2014.

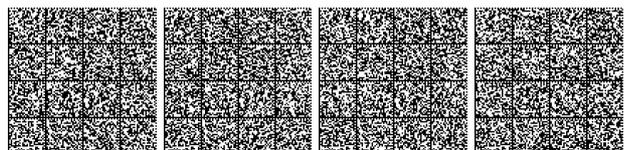
Visti gli atti di costituzione di M.T. ed altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2015 e nella camera di consiglio del 29 aprile 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi nella stessa udienza pubblica del 28 aprile 2015 l'avvocato Goffredo Gobbi per M.T. ed altri e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 27 febbraio 2014, il Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 23, 24, 36, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

che il giudice rimettente premette di essere stato investito dal ricorso proposto da alcuni infermieri professionali dipendenti dell'Azienda Ospedaliera Bolognini di Seriate, con il quale gli stessi chiedono accertarsi che l'Azienda medesima non ha il diritto di pretendere, in base alla disposizione oggetto di censura, il versamento delle somme da essi percepite per prestazioni infermieristiche svolte presso terzi al di fuori dell'orario di lavoro ma «senza premurarsi di ottenere la previa autorizzazione» dell'amministrazione di appartenenza;

che il rimettente sottolinea come l'amministrazione ospedaliera, dopo aver comminato le sanzioni disciplinari reputate adeguate ed aver iniziato ad esigere ratealmente le somme pretese, non ha mancato di puntualizzare, nei provvedimenti disciplinari, che «ciascuno dei dipendenti sanzionati aveva mantenuto un elevato standard qualitativo nello svolgimento del servizio, che lo svolgimento dell'attività lavorativa esterna non aveva recato danni all'azienda in relazione all'organizzazione del lavoro [...], che lo svolgimento dell'attività lavorativa esterna non aveva pregiudicato il



principio di imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa ed infine che non vi era stato alcun nocumento all'immagine aziendale»;

che il Tribunale reputa incontestabile l'obbligo per i pubblici dipendenti di osservare il principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego, che trova fondamento nell'art. 98, primo comma, Cost., e considera altrettanto ovvio che la trasgressione del dovere di chiedere l'autorizzazione integri - secondo la stessa norma denunciata - un comportamento censurabile sul piano disciplinare;

che l'obbligo, tuttavia, di restituire all'amministrazione i compensi percepiti in assenza di autorizzazione sarebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 36 Cost., trattandosi di attività lavorativa lecita nell'ordinamento generale e correlato ad una violazione meramente formale, in quanto priva di connessione rispetto ad un eventuale danno per la pubblica amministrazione, sul piano della organizzazione e del buon andamento dell'azione amministrativa;

che sarebbe, altresì, violato l'art. 3 Cost., risultando previsto uno stesso trattamento sanzionatorio (restituzione dell'intero compenso) tanto per chi abbia effettivamente violato il dovere di fedeltà ed esclusività (ad esempio in caso di attività incompatibili), quanto per chi tali doveri non abbia concretamente violato (ad esempio per attività che non interferisca con quella di ufficio), tenuto anche conto, a proposito di incompatibilità, del progressivo delinarsi, nel «diritto vivente della Costituzione», di un concetto «più flessibile» di esclusività;

che violato sarebbe pure il «principio costituzionale di proporzionalità e modulazione delle sanzioni (artt. 1-2-3 Cost.)»;

che l'automatismo di cui alla previsione censurata impedirebbe, infatti, di bilanciare il bene preservato (esclusività del servizio in favore dell'amministrazione) con il valore costituzionale del lavoro, inteso quale strumento che concorre al progresso della società (art. 4 Cost.), pure se prestato da un dipendente pubblico fuori dell'orario di lavoro, tanto più in quanto «Il lavoro svolto nel caso concreto non era immorale, degradante o disonesto» e «non comportava dispersione di competenze o di segreti professionali, né svilimento della funzione svolta in principalità per la P.A.»;

che «il principio del necessario bilanciamento degli interessi in gioco e dei valori» sarebbe «sotteso dall'ordinamento costituzionale a tutti i procedimenti e provvedimenti sanzionatori (penali, amministrativi e privatistici)», cosicché al recupero delle somme sarebbe da riconnettere, accanto ad una funzione «general-preventiva tipica della punizione», anche una «funzione individuale di punire l'effrazione in concreto (funzione individuale-successiva)»;

che dunque la sanzione automatica, svincolata dal principio di proporzionalità, risulterebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 23 e 24 Cost.;

che, inoltre, prescindendosi da qualsiasi profilo di danno, l'amministrazione verrebbe di fatto a conseguire un ingiustificato arricchimento, «di dubbia compatibilità con il principio di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.»;

che l'automaticità della sanzione non sarebbe, infatti, compatibile con il «concetto di buon andamento della P.A.», inteso quale «principio di democraticità dell'operato della P.A.», postulando questo un'adeguatezza nell'esercizio del potere amministrativo sia rispetto ai benefici per la collettività sia anche al principio del minor sacrificio per le posizioni giuridiche dei destinatari;

che hanno depositato memoria di costituzione i dipendenti pubblici parti nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione;

che la previsione censurata determinerebbe un'illogica duplicazione, al di là del piano disciplinare, di conseguenze derivanti da un unico comportamento, senza collegamento con la gravità dell'inadempimento e con la sussistenza di un danno nonché con il profilo psicologico degli inadempienti;

che, d'altra parte, la norma denunciata contrasterebbe, oltre che con il principio di ragionevolezza, con i principi di adeguatezza e proporzionalità dei trattamenti sanzionatori, anche per la sostanziale assenza di un diritto al ricorso effettivo ad un giudice, imposto dall'art. 24 della Costituzione e dagli artt. 47 e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, evidenziandosi, peraltro, una disparità di trattamento tra personale medico - la cui attività libero-professionale non richiederebbe autorizzazione - e personale infermieristico;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi inammissibile e infondata la questione proposta;

che l'art. 36 Cost. non verrebbe in discorso, dal momento che la norma denunciata non esclude il diritto del dipendente al compenso;

che neppure sarebbe violato l'art. 3 Cost., in quanto si comparerebbero fra loro situazioni diverse, quali quella del dipendente che ha chiesto e ottenuto l'autorizzazione allo svolgimento della attività presso terzi e del dipendente che, invece, tale autorizzazione non ha provveduto a chiedere;



che l'automatismo della sanzione sarebbe, poi, in linea con la circostanza che «l'entità del compenso percepito dal dipendente per lo svolgimento dell'attività non autorizzata è immediatamente rappresentativa dell'entità quantitativa e qualitativa dell'impegno richiesto e, dunque, della rilevanza dell'autorizzazione non richiesta» e, infine, della gravità della violazione addebitabile;

che non risulterebbero poi comprensibili «le ragioni di incompatibilità» della lamentata ipotesi di ingiustificato arricchimento della pubblica amministrazione, considerato che un rafforzamento del divieto di attività non autorizzate costituirebbe, piuttosto, «un ulteriore disincentivo a tale condotta»;

che, con ordinanza del 10 luglio 2014, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ha sollevato anch'esso, in riferimento all'art. 36, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001;

che il giudizio principale è stato instaurato su ricorso di un ufficiale pilota dell'aeronautica militare, il quale, durante un periodo di congedo straordinario senza assegni concessogli dall'amministrazione, aveva svolto, senza autorizzazione, attività lavorativa retribuita quale pilota di elicotteri presso una società spagnola, e che, successivamente, ripreso il proprio servizio, si era visto richiedere le somme percepite a titolo di compenso;

che la previsione di cui all'art. 36 Cost., secondo la quale al lavoratore spetta, "in ogni caso", una retribuzione sufficiente ai bisogni propri e della propria famiglia, dovrebbe «ritenersi una norma precettiva e di immediata applicazione», imponendo la tutela del lavoratore anche nel caso di rapporto illegittimamente conseguito o radicalmente nullo o di mero fatto;

che, nel prevedere la restituzione integrale della retribuzione, la norma censurata priverebbe «il lavoratore e la famiglia dei mezzi di sussistenza necessari», risultando, invece, conforme ai principi costituzionali «la restituzione della sola parte eccedente gli emolumenti che il dipendente avrebbe percepito nell'ambito del rapporto di impiego con l'Amministrazione di appartenenza, al fine di sanzionare in tal modo l'indebita locupletazione che il lavoratore si sarebbe illegittimamente procurato, svolgendo un'attività lavorativa non autorizzata e in violazione degli obblighi assunti»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha chiesto dichiararsi inammissibile e infondata la questione proposta;

che il d.lgs. n. 165 del 2001 non si applicherebbe al personale delle Forze armate, sottoposto alla disciplina dettata dal relativo ordinamento;

che il giudice *a quo* avrebbe, quindi, dovuto prendere in considerazione il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), il quale, all'art. 901, regola l'aspettativa per motivi privati, facendo salve le eventuali disposizioni speciali adottate in sede di concertazione con i rappresentanti del personale;

che, d'altra parte, l'art. 18, comma 2, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro) espressamente prevede che ai dipendenti collocati in aspettativa senza assegni non siano applicabili le incompatibilità di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001;

che si imporrebbe, dunque, la restituzione degli atti al giudice rimettente, «affinché provveda a prendere in compiuta considerazione tutti gli elementi desumibili dal quadro normativo applicabile nella materia».

Considerato che il Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, solleva, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 23, 24, 36, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

che, a parere del Tribunale rimettente, tale disciplina, imponendo al «dipendente pubblico l'obbligo di restituire automaticamente all'Amministrazione di appartenenza i compensi percepiti per incarichi extraistituzionali privi della prescritta autorizzazione», si porrebbe in contrasto anzitutto con l'art. 36, primo comma, Cost., «che prevede il diritto alla retribuzione per il lavoro prestato, conformandone la misura», trattandosi di compensi «che pure derivano da attività lavorativa lecita nell'ordinamento generale, seppure non autorizzata dalla P.A.» e risultando la sanzione correlata ad una violazione meramente formale, in quanto priva di connessione rispetto ad un eventuale danno per la pubblica amministrazione, sul piano della organizzazione e del buon andamento dell'azione amministrativa;

che vulnerati sarebbero anche gli artt. 1, 2 e 3 Cost., in quanto l'automatismo della previsione censurata contrasterebbe con il «principio costituzionale di proporzionalità e modulazione delle sanzioni»;



che, in particolare, la sanzione automatica, «svincolata da un principio di proporzione con la gravità del fatto concreto, con il suo disvalore oggettivo e con il grado di colpevolezza soggettiva», contrasterebbe con «il principio di bilanciamento degli interessi che trova il suo puntello costituzionale negli artt. 2, 3, 23, 24 Cost.»;

che, ancora, risulterebbe violato l'art. 97 Cost., giacché, prescindendosi totalmente dall'apprezzamento del danno per la pubblica amministrazione, si determinerebbe, per essa, un ingiustificato arricchimento, di dubbia compatibilità con il principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione;

che, infine, vi sarebbe violazione degli artt. 1, 2, 3 (e 4) Cost., in quanto la normativa censurata apparirebbe in contrasto con il «principio di democraticità dell'operato della P.A.», dovendosi questa, prima di operare, «prefigurarsi le conseguenze della propria azione non solo in termini di beneficio per la collettività, ma anche negli esiti pregiudizievole che essa potrà comportare per le posizioni giuridiche dei soggetti destinatari, all'uopo adottando le soluzioni migliori nel caso concreto alla luce di un principio di democrazia e giustizia»;

che si sono costituiti in giudizio i dipendenti pubblici parti nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi inammissibile e infondata la questione proposta;

che una questione sostanzialmente identica è stata sollevata anche dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, il quale reputa che l'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 sia in contrasto con l'art. 36, primo comma, Cost., in quanto, nel prevedere la restituzione integrale della retribuzione, «priverebbe il lavoratore e la famiglia dei mezzi di sussistenza necessari», mentre apparirebbe, viceversa, conforme ai principi costituzionali «la restituzione della sola parte eccedente gli emolumenti che il dipendente avrebbe percepito nell'ambito del rapporto di impiego con l'Amministrazione di appartenenza, al fine di sanzionare in tal modo l'indebita locupletazione che il lavoratore si sarebbe illegittimamente procurato, svolgendo un'attività lavorativa non autorizzata e in violazione degli obblighi assunti»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi inammissibile e infondata la questione proposta;

che i giudizi, avendo ad oggetto la medesima questione, vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia;

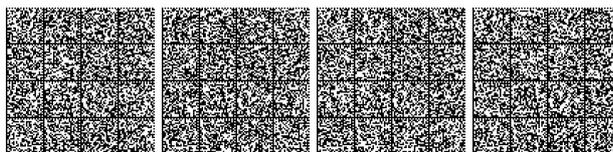
che la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, in quanto entrambi i giudici rimettenti, trascurando di compiere una esauriente ricognizione del contesto regolativo di riferimento, hanno completamente omesso di esaminare e di risolvere motivatamente il problema relativo alla sussistenza della rispettiva giurisdizione in ordine alla specifica domanda a ciascuno devoluta;

che, infatti, il comma 7-bis dello stesso art. 53 del d.lgs. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 42, lettera d), della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), stabilisce che «L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti»;

che, del resto, le sezioni unite civili della Corte di cassazione, pronunciandosi su ricorsi per regolamento di giurisdizione, avevano, in precedenza, con ordinanza del 2 novembre 2011, n. 22688, avuto modo di affermare che sussiste la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa di un soggetto che, legato all'amministrazione da un rapporto di impiego o di servizio, causi un danno con azioni od omissioni connesse alla violazione non soltanto dei doveri tipici delle funzioni concretamente svolte, ma anche di quelli ad esse strumentali, attinendo al merito e, dunque, ai limiti interni della potestas iudicandi, ogni questione attinente al tipo e all'ammontare del danno stesso diverso da quello all'immagine;

che, dunque, i giudici a quibus hanno, in particolare, omesso di indicare le ragioni per le quali ciascuno di essi implicitamente esclude che la disciplina di cui al richiamato comma 7-bis possa trovare applicazione alle vicende di cui ai giudizi loro devoluti, le quali, per di più, apparendo del tutto analoghe anche sotto il profilo della normativa applicabile, risulterebbero tuttavia contemporaneamente attribuite sia alla giurisdizione ordinaria sia a quella amministrativa;

che, accanto a ciò, la questione proposta dal TAR Puglia va dichiarata manifestamente inammissibile anche per carenza motivazione sulla rilevanza, avendo il giudice rimettente insufficientemente descritto le circostanze di fatto di cui al giudizio *a quo*, relative alla situazione di un ufficiale pilota dell'aeronautica militare collocato in aspettativa;



che, d'altra parte, questo giudice rimettente non ha mostrato di tenere, in alcun modo, conto di quanto specificamente previsto sia dallo stesso art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 - il quale, al comma 6, lettera *e*), esclude dalla disciplina sanzionatoria, tra gli altri, proprio i compensi derivanti «da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo» -; sia, come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, dall'art. 18, comma 2, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro) - secondo cui nel periodo dell'aspettativa «non si applicano le disposizioni in tema di incompatibilità di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni» -; sia, infine, eventualmente, dall'art. 901 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), che disciplina l'aspettativa per motivi privati, prevedendo l'interruzione della retribuzione e dell'anzianità di servizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sollevata, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 23, 24, 36, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bergamo e, in riferimento all'art. 36, primo comma, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con le ordinanze descritte in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150090

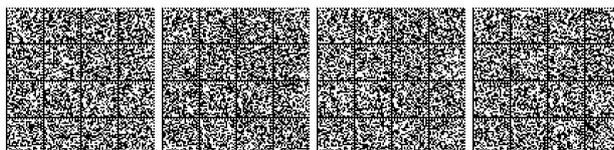
N. 91

Ordinanza 29 aprile - 26 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali per le organizzazioni di volontariato - Inapplicabilità dell'esenzione dall'imposta di bollo agli atti di natura giudiziale e processuale.

– Legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), art. 8; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 (Disciplina dell'imposta di bollo), Allegato B, art. 27-*bis*.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, 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. 8 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), nonché dell'art. 27-*bis* dell'Allegato B al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 (Disciplina dell'imposta di bollo), promosso dalla Commissione tributaria regionale del Lazio nel procedimento vertente tra il Codacons - Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori - ed il Ministero della giustizia, con ordinanza del 4 luglio 2013, iscritta al n. 249 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Guglielmo Saporito, Raffaele Lupi e Carlo Rienzi per il Codacons, e l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 4 luglio 2013, la Commissione tributaria regionale del Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 53 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), e dell'art. 27-*bis* dell'Allegato B al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 (Disciplina dell'imposta di bollo), nella parte in cui non prevedono, nell'ambito delle esenzioni dall'imposta di bollo, gli atti di natura giudiziale e processuale delle organizzazioni di volontariato;

che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere in ordine all'appello proposto dal Codacons - Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (d'ora in avanti, «Codacons»), al fine di ottenere la riforma della sentenza della Commissione tributaria provinciale, con la quale è stato respinto il ricorso, proposto dallo stesso Codacons, avverso l'invito, emesso dal TAR del Lazio, al pagamento del contributo unificato previsto dall'art. 9 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A);

che, a fondamento dell'impugnativa, la parte ricorrente ha dedotto di essere esente dall'obbligo di pagamento del contributo unificato per le controversie relative all'oggetto della propria attività istituzionale, in qualità di Onlus impegnata nella difesa degli interessi dei consumatori;

che il giudice *a quo* osserva che l'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002, nel prevedere alcuni regimi di esenzione dal contributo unificato, stabilisce che «Non è soggetto al contributo unificato il processo già esente, secondo previsione legislativa e senza limiti di competenza o di valore, dall'imposta di bollo o da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura [...]»;

che, ai fini dell'applicazione dell'imposta di bollo, cui fa rinvio il citato art. 10, l'art. 27-*bis* dell'Allegato B al d.P.R. n. 642 del 1972 prevede l'esenzione dall'imposta stessa per gli «Atti, documenti, istanze, contratti nonché copie anche se dichiarate conformi, estratti, certificazioni, dichiarazioni e attestazioni poste in essere o richiesti da organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) [...]»;



che gli atti processuali non sono previsti dall'art. 27-bis nelle categorie di atti esenti dall'imposta di bollo e pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, deve ritenersi che per le iscrizioni a ruolo richieste dal Codacons - ancorché nell'esercizio delle proprie attività istituzionali - il contributo unificato sia dovuto;

che, secondo la prospettazione del giudice rimettente, la mancata previsione degli atti giudiziari e processuali tra quelli esenti dall'imposta di bollo e quindi dal contributo unificato, violerebbe in primo luogo l'art. 2 Cost., poiché sarebbe compromesso lo svolgimento dell'attività delle associazioni di volontariato, la quale è volta al conseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale e costituisce la più diretta espressione del principio di solidarietà sociale;

che, a questo riguardo, viene rilevato che il Codacons, nello svolgimento della propria attività istituzionale, persegue la tutela collettiva di intere categorie di consumatori - ivi inclusi quelli non partecipanti all'iniziativa, i quali rimangono liberi di attivarsi singolarmente - al fine di ripristinare la legalità, nell'interesse dell'intera categoria;

che, pertanto, la mancata previsione dell'esenzione per le associazioni di volontariato impedirebbe loro di svolgere la propria funzione di rimuovere gli ostacoli, anche di natura economica, che i singoli possono incontrare nella tutela dei loro diritti; da ciò conseguirebbe la violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale previsto dall'art. 3 Cost., nonché del principio di adeguatezza della capacità contributiva recato dall'art. 53 Cost.;

che ad avviso del rimettente, sarebbe altresì violato l'art. 24 Cost., poiché la mancata previsione dell'esenzione dal contributo unificato per le associazioni di volontariato ostacolerebbe l'accesso dei meno abbienti alla tutela giurisdizionale dei propri diritti;

che viene denunciata, infine, la violazione dell'art. 97 Cost., poiché le disposizioni censurate comporterebbero un'azione amministrativa non adeguata e conveniente per il perseguimento del fine pubblico, determinando una discriminazione tra i soggetti privati coinvolti nel procedimento;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata;

che, in via preliminare, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito che la questione sarebbe inammissibile, poiché il giudice *a quo* - sebbene richieda un intervento additivo sull'art. 27-bis dell'Allegato B al d.P.R. n. 642 del 1972 - intende ottenere un ampliamento delle ipotesi di esenzione dal contributo unificato, previste dall'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002, il quale tuttavia non forma oggetto della questione;

che la difesa erariale ha inoltre eccepito il difetto di motivazione, sia in relazione alla rilevanza, sia in relazione alla non manifesta infondatezza della questione;

che viene, altresì, eccepita l'inammissibilità della questione per avere il giudice *a quo* omissso di verificare la possibilità di pervenire, in via interpretativa, ad una soluzione conforme alla Costituzione;

che, inoltre, quanto al merito della questione, la difesa erariale osserva che al contributo unificato sugli atti giudiziari sono state riconosciute da questa Corte le caratteristiche essenziali del tributo e che tale obbligazione tributaria non determinerebbe alcuna discriminazione ai danni dei soggetti che decidano di far valere le proprie ragioni tramite l'associazione di categoria, poiché gli stessi non verrebbero a essere gravati di maggiori oneri economici;

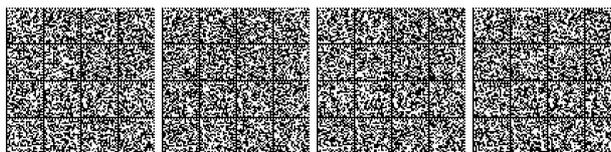
che, inoltre, le ipotesi di esenzione previste dall'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002 sarebbero disciplinate in modo ragionevole, così da sottrarsi alle censure del giudice *a quo*; in particolare, la *ratio* di tali esenzioni sarebbe rinvenibile in un criterio di meritevolezza, in funzione di finalità di solidarietà sociale, connesse alla protezione di diritti strettamente personali;

che, d'altra parte, un'eventuale esenzione dal contributo unificato, in ragione della sola qualità del soggetto che agisce in giudizio, si porrebbe in contrasto con le consolidate regole interpretative in tema di applicazione delle agevolazioni tributarie e risulterebbe, inoltre, distonica rispetto alla tecnica utilizzata dal legislatore nella previsione delle ipotesi di esenzione, la quale procede attraverso l'individuazione dell'oggetto dei giudizi nei quali gli atti sono posti in essere, in base al criterio della particolare meritevolezza delle situazioni soggettive;

che, viceversa, l'esenzione invocata dal rimettente andrebbe estesa indiscriminatamente a tutti i giudizi in cui sia parte il Codacons, secondo il criterio, che sarebbe del tutto inedito, della qualità soggettiva di una delle parti processuali;

che nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituito il Codacons, chiedendo in via principale che questa Corte dichiari che l'interpretazione sistematicamente corretta dell'art. 27-bis in esame è quella secondo la quale nella nozione di «atti» esenti dall'imposta di bollo devono intendersi inclusi anche gli atti giudiziari e processuali, sia relativi alla struttura patrimoniale dell'ente, sia relativi ad azioni proposte a vantaggio di tutta la collettività, in quanto si tratti di atti volti al perseguimento dei fini sociali dell'ente;

che, in via alternativa, il Codacons ha chiesto che sia dichiarata, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 53 e 97 Cost., l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, nella parte in cui le stesse non contemplano gli atti aventi natura giudiziale e processuale delle organizzazioni di volontariato, quali atti «connessi allo svolgimento delle loro attività»;



che, a questo riguardo, viene sottolineata la natura del Codacons quale organizzazione di volontariato e di Onlus, legittimata ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, quarto comma, Cost., il quale accorda preferenza ai privati, sia come singoli, sia come associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale;

che in particolare, l'attività giudiziaria - che rappresenta in generale un elemento essenziale di attuazione delle finalità perseguite dalle Onlus - per il Codacons rappresenterebbe una specifica missione statutaria, con la conseguenza che la mancata previsione di un'esenzione dal contributo unificato costituirebbe, per la stessa parte ricorrente, un ostacolo illogico e sproporzionato, tale da comprimere il diritto di difesa dei consumatori e degli utenti rappresentati, tenuto conto in particolare dell'assenza di finalità lucrative dell'associazione;

che, sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 53 Cost., il Codacons denuncia l'irrazionalità della mancata previsione dell'esenzione e la contraddittorietà tra l'esenzione prevista per atti non giurisdizionali, anche patrimonialmente rilevanti - quindi espressivi di ricchezza, indice di capacità contributiva - delle Onlus, e l'imponibilità di atti giudiziari, i quali non sono espressivi di ricchezza, bensì della funzione sociale svolta dalle Onlus a tutela di interessi diffusi;

che, in riferimento alla violazione dell'art. 97 Cost., la difesa della parte privata deduce che la propria attività in sede giudiziaria sarebbe coerente con il principio di buon andamento nell'amministrazione della giustizia, evitando l'espandersi di una litigiosità parcellizzata in atti giudiziari dei singoli, incentivando l'espansione di servizi aventi valenza sociale, volti a superare la scarsità delle risorse assegnate alle amministrazioni pubbliche, in applicazione del principio di sussidiarietà, attraverso l'associazionismo privato;

che, infine, in riferimento alla violazione dell'art. 24 Cost., il Codacons ritiene che l'esclusione dell'esenzione impedisca ai meno abbienti di tutelare giudizialmente i propri diritti attraverso le associazioni, ostacolando così l'esercizio dell'azione giudiziaria in relazione a situazioni di dimensione sopra-individuale.

Considerato che, con ordinanza depositata il 4 luglio 2013, la Commissione tributaria regionale del Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 53 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), e dell'art. 27-bis dell'Allegato B al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 (Disciplina dell'imposta di bollo), nella parte in cui non prevedono, nell'ambito delle esenzioni dall'imposta di bollo, gli atti di natura giudiziale e processuale delle organizzazioni di volontariato;

che, nella prospettazione del giudice rimettente, la violazione degli evocati parametri costituzionali viene fatta derivare dalla sottoposizione degli atti processuali delle Onlus al pagamento del contributo unificato, di cui all'art. 9 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A);

che pertanto, secondo la prospettazione dello stesso giudice *a quo*, la violazione denunciata non discenderebbe dall'applicazione delle disposizioni censurate - relative alle esenzioni dall'imposta di bollo - bensì dalle disposizioni che prevedono le esenzioni dal contributo unificato (art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002), le quali tuttavia non hanno formato oggetto di censura;

che, d'altra parte, l'intervento additivo richiesto alla Corte, volto a ricomprendere tra le esenzioni dal contributo unificato anche gli atti processuali delle Onlus, non viene riferito all'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002 - il quale enumera più cause di esenzione dal contributo, ulteriori rispetto a quelle previste dal d.P.R. n. 642 del 1972 - bensì alle disposizioni che prevedono l'esenzione dall'imposta di bollo e di registro;

che se è pur vero che, in forza del rinvio contenuto nell'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002, un'eventuale pronuncia di accoglimento produrrebbe - indirettamente - l'effetto di esentare gli atti processuali delle Onlus dal contributo unificato, tuttavia il *petitum* e le argomentazioni del giudice *a quo* riguardano esclusivamente la soggezione al contributo unificato e non contengono alcuna censura in relazione alla disciplina dell'imposta di bollo e di registro, con riferimento agli atti delle Onlus;

che, in definitiva, le disposizioni sottoposte a scrutinio contengono una norma inconferente rispetto all'oggetto delle censure del giudice *a quo*;

che l'inesatta indicazione della norma oggetto di censura comporta, per costante giurisprudenza della Corte, la manifesta inammissibilità della questione (*ex plurimis*, sentenze n. 59 del 2013 e n. 241 del 2012, ordinanze n. 180, n. 126 e n. 120 del 2011, n. 335 e n. 248 del 2010; n. 92 del 2009).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), e dell'art. 27-bis dell'Allegato B al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 (Disciplina dell'imposta di bollo), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 53 e 97 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale del Lazio, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150091

N. 92

Ordinanza 29 aprile - 26 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento amministrativo - Obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi - Possibilità di integrazione della motivazione in sede processuale.

- Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, 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-*octies*, comma 2, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), promosso dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, nel procedimento vertente tra R. G. e la Regione siciliana - Fondo pensioni Sicilia, con ordinanza del 9 settembre 2014, iscritta al n. 226 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 29 aprile 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che, con ordinanza del 9 settembre 2014, la Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in riferimento agli artt. 3, 97, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione;

che la questione, così prospettata, è stata sollevata in un processo avente ad oggetto la domanda di annullamento dell'atto con cui la Direzione regionale servizi di quiescenza della Regione siciliana - Fondo pensioni Sicilia ha comunicato ad una pensionata l'avvio di un procedimento di recupero, sui ratei della pensione percepita, di somme indebitamente erogate, e che nel giudizio la ricorrente lamentava l'impossibilità di comprendere le ragioni di fatto e di diritto della disposta ripetizione e di aver percepito tali somme in buona fede;

che il giudice *a quo*, sul presupposto che l'amministrazione regionale avrebbe fornito, con la memoria di costituzione in giudizio, motivazioni integrative della impugnata comunicazione, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 21-*octies*, secondo comma, primo periodo, della legge n. 241 del 1990, nella misura in cui tale disposizione consente l'integrazione in sede processuale della motivazione del provvedimento amministrativo anche dopo un rilevante periodo di tempo;

che, secondo la remittente, la norma si porrebbe in contrasto: con gli artt. 24, 97 e 113 Cost., costituendo, l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, un corollario dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, in quanto consente al destinatario del provvedimento che ritenga lesa una propria situazione giuridica di far valere la relativa tutela giurisdizionale, senza che assuma alcuna rilevanza al riguardo la natura discrezionale o vincolata dell'atto; con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma contravverrebbe i principi dell'ordinamento comunitario come interpretati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale avrebbe sempre affermato l'impossibilità di integrare la motivazione di un provvedimento amministrativo nel corso del processo; con l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento che ne conseguirebbe, in termini di tutela giurisdizionale, tra atti derivati dalla normativa comunitaria e atti esclusivamente interni; con il principio della separazione dei poteri, in quanto consentirebbe al giudice di sostituirsi all'amministrazione integrando la motivazione dell'atto;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata;

che nel suo intervento il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce, in punto di rilevanza, che le regole sul procedimento amministrativo sarebbero inapplicabili a fattispecie come quella in esame, riguardanti un'attività paritetica nell'ambito della quale la consistenza della posizione soggettiva azionata è di diritto soggettivo;

che la fattispecie in esame prescinderebbe comunque dall'applicazione dell'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990, in quanto l'obbligo di motivazione non potrebbe ritenersi violato quando le ragioni del provvedimento siano chiaramente intuibili sulla base della sua parte dispositiva e si verta in ipotesi di attività vincolata;

che per gli atti vincolati la motivazione non corrisponderebbe alla logica, fatta propria anche dall'art. 296 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di esplicitare l'*iter* formativo e le ragioni della scelta discrezionale, ma si limiterebbe a indicare i presupposti fattuali e le norme di riferimento;

che, anche se si volesse ritenere che la fattispecie in esame va valutata alla luce dell'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990, la questione prospettata risulterebbe comunque infondata, in quanto il meccanismo dettato dalla norma non altera in alcun modo il diritto di difesa, né arreca un pregiudizio alle ragioni sostanziali del ricorrente, collegandosi invece alla carenza di interesse del ricorrente stesso a ottenere l'annullamento di un atto che l'amministrazione potrebbe successivamente reiterare con identico contenuto.



Considerato che, con ordinanza del 9 settembre 2014, la Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in riferimento agli artt. 3, 97, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, nella misura in cui tale disposizione consente l'integrazione in sede processuale della motivazione del provvedimento amministrativo;

che, secondo la rimettente, la norma si porrebbe in contrasto: con gli artt. 24, 97 e 113 Cost., costituendo, l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, un corollario dei principi di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione, in quanto consente al destinatario del provvedimento che ritenga lesa una propria situazione giuridica di far valere la relativa tutela giurisdizionale, senza che assuma alcuna rilevanza al riguardo la natura discrezionale o vincolata dell'atto; con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma contravverrebbe i principi dell'ordinamento comunitario come interpretati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale avrebbe sempre affermato l'impossibilità di integrare la motivazione di un provvedimento amministrativo nel corso del processo; con l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento che ne conseguirebbe, in termini di tutela giurisdizionale, tra atti derivati dalla normativa comunitaria e atti esclusivamente interni; con il principio della separazione dei poteri, in quanto consentirebbe al giudice di sostituirsi all'amministrazione integrando la motivazione dell'atto;

che l'ordinanza di rimessione muove da una incompleta ricostruzione del quadro giurisprudenziale;

che, difatti, secondo l'indirizzo formatosi in materia di giudizio pensionistico, «dalla natura meramente ricognitiva del procedimento amministrativo, preordinato all'accertamento, alla liquidazione e all'adempimento della prestazione pensionistica in favore dell'assicurato deriva che l'inosservanza, da parte del competente Istituto previdenziale, delle regole proprie di questo procedimento, come, più in generale, delle prescrizioni concernenti il giusto procedimento, dettate dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, o dei precetti di buona fede e correttezza non dispiega incidenza alcuna sul rapporto obbligatorio avente ad oggetto quella prestazione», cosicché l'istante «non può, in difetto dei fatti costitutivi della relativa obbligazione, fondare la pretesa giudiziale di pagamento della prestazione previdenziale rinvenendone la causa in disfunzioni procedurali addebitabili all'Istituto», ferma restando l'eventuale rilevanza a fini diversi di queste violazioni, come ad esempio, ove ne ricorrano i presupposti, la possibilità di chiedere il risarcimento del danno che ne sia derivato (*ex plurimis*, Corte di cassazione civile - sezione lavoro, sentenze 30 settembre 2014, n. 20604; 29 aprile 2009, n. 9986; 24 febbraio 2003, n. 2804);

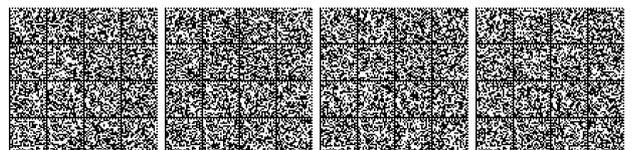
che la stessa giurisprudenza contabile, sul presupposto che il giudizio pensionistico, ancorché promosso formalmente con ricorso contro un atto della pubblica amministrazione, ha per oggetto il completo riesame del rapporto obbligatorio di quiescenza nella sua globalità (così come individuato e delimitato dall'istanza pensionistica nella previa sede amministrativa e, poi, dalla domanda giudiziale), ha affermato che non sono dirimenti le censure formali, includendo in esse anche quelle relative alla illegittimità del provvedimento per violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 (Corte dei conti - sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, 14 maggio 2008, n. 167; sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, 26 giugno 2002, n. 206; sezione giurisdizionale per la Regione Veneto 18 marzo 2009, n. 229);

che la rimettente non spiega se e come ritiene superabile l'impostazione giurisprudenziale che esclude l'incidenza delle violazioni procedurali (o di altre regole derivanti dalla legge n. 241 del 1990) sul rapporto obbligatorio di fonte legale, avente ad oggetto prestazioni pensionistiche;

che l'assenza di argomentazioni su tale profilo preclude ogni verifica in ordine alla rilevanza della questione prospettata, comportandone l'inammissibilità;

che, anche qualora si ritenesse la norma impugnata applicabile nel tipo di contenzioso in esame, la rimettente non prende in considerazione il fatto che, secondo un diffuso orientamento della giurisprudenza amministrativa, «il difetto di motivazione nel provvedimento non può essere in alcun modo assimilato alla violazione di norme procedurali o ai vizi di forma, costituendo la motivazione del provvedimento il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della legge n. 241 del 1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990, il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi non invalidanti» (*ex multis*, Consiglio di Stato - sezione terza, 7 aprile 2014, n. 1629; sezione sesta, 22 settembre 2014, n. 4770; sezione terza, 30 aprile 2014, n. 2247; sezione quinta, 27 marzo 2013, n. 1808);

che, dunque, la rimettente si è sottratta al doveroso tentativo di sperimentare l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, in applicazione del principio secondo cui una disposizione di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme



ai parametri costituzionali invocati (sentenza n. 77 del 2007; ordinanze n. 102 del 2012, n. 212, n. 103, n. 101 e n. 15 del 2011, n. 322, n. 192 e n. 110 del 2010, n. 257 del 2009 e n. 363 del 2008);

che la questione appare altresì diretta non a risolvere un dubbio di legittimità costituzionale, ma a ricevere dalla Corte un improprio avallo a una determinata interpretazione della norma censurata (rimessa al giudice di merito), operazione, questa, tanto più inammissibile in presenza di indirizzi giurisprudenziali non del tutto stabilizzati (sentenza n. 242 del 2008; ordinanze n. 297 del 2007, n. 114 del 2006, n. 211 del 2005 e n. 142 del 2004);

che, in definitiva, la questione sollevata è manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, per mancato esperimento del tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione, nonché per l'uso improprio dello strumento del vaglio di costituzionalità per avallare una certa interpretazione della norma censurata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-octies, comma 2, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150092

N. 93

Ordinanza 29 aprile - 26 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Disciplina delle concessioni per gli impianti di potenza nominale fino a 1500 Kw ricadenti in aree protette o posti su rami di corsi d'acqua interclusi tra aree protette.

- Legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 giugno 1996, n. 36 - Adeguamento funzionale, riordino e norme per il risanamento dei Consorzi di Bonifica - e altre disposizioni normative), art. 5.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, 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. 5 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 giugno 1996, n. 36 -Adeguamento funzionale, riordino e norme per il risanamento dei Consorzi di Bonifica - e altre disposizioni normative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-23 settembre 2013, depositato nella cancelleria della Corte il 30 settembre 2013 ed iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nella camera di consiglio del 29 aprile 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che con ricorso spedito per la notifica il 20 settembre 2013, ricevuto dalla resistente il successivo 23 settembre, e depositato nella cancelleria di questa Corte il 30 settembre 2013 (reg. ric. n. 88 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 giugno 1996, n. 36 - Adeguamento funzionale, riordino e norme per il risanamento dei Consorzi di Bonifica - e altre disposizioni normative);

che tale disposizione dispone che, ai fini della realizzazione degli impianti idroelettrici di potenza nominale fino a 1500 Kw, ricadenti in aree protette o posti su rami di corsi d'acqua interclusi tra aree protette, cessino i motivi di preclusione previsti dallo «Studio a supporto della programmazione regionale in materia di risorse idriche», approvato dalla Giunta regionale (d'ora in avanti Studio);

che in tal modo, secondo il ricorrente, verrebbe di fatto vanificato l'art. 8 della legge regionale 25 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in materia di esercizio, manutenzione e ispezione degli impianti termici), nella parte in cui limita la realizzazione di impianti idroelettrici su rami di corsi d'acqua regionali alle ipotesi contemplate dallo Studio;

che scopo fondamentale dello Studio sarebbe quello di fornire gli elementi di conoscenza necessari al rilascio delle nuove concessioni di derivazione ad uso idroelettrico, individuando i tratti fluviali per i quali la realizzazione di derivazioni determinerebbe evidenti violazioni di taluni requisiti stabiliti per legge, quali la salvaguardia delle aree protette e il rispetto del deflusso minimo vitale;

che, pertanto, la disapplicazione delle risultanze dello Studio determinerebbe la cessazione di ogni garanzia che i procedimenti di rilascio di nuove concessioni idroelettriche vengano istruiti e conclusi con modalità scientificamente fondate;

che in particolare, ad avviso del ricorrente, l'art. 5, comma 1, lettera *b*), consentirebbe la realizzazione di impianti idroelettrici di potenza nominale fino a 1500 Kw anche in quei tratti fluviali per i quali lo Studio nega espressamente qualsiasi intervento di derivazione di acque e di realizzazione di impianti;



che, inoltre, la particolare indeterminatezza della norma impugnata consentirebbe la realizzazione di derivazioni a scopo idroelettrico anche in aree protette, ponendo come unica condizione che l'acqua prelevata venga restituita in alveo in sito limitrofo al prelievo;

che, con atto depositato il 4 novembre 2013, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata;

che, ad avviso della Regione, la *ratio* della disposizione impugnata sarebbe quella di limitare le autorizzazioni per la realizzazione degli impianti idroelettrici ai casi di effettiva disponibilità delle acque;

che, in ogni caso, la disapplicazione dello Studio in riferimento alle fattispecie previste dalla norma impugnata, non comporterebbe affatto la cessazione della garanzia che i procedimenti di rilascio delle concessioni idroelettriche siano fondati su criteri scientifici e siano esenti da discrezionalità, in quanto tali fattispecie continuerebbero ad essere sottoposte alle attività di programmazione e di tutela previste dalla disciplina statale;

che, successivamente all'instaurazione del presente giudizio, è intervenuta la legge regionale 27 dicembre 2013, n. 58 (Modifica alla legge regionale 21 dicembre 2012, n. 66 recante "Norme in materia di raccolta, commercializzazione, tutela e valorizzazione dei tartufi in Abruzzo" e modifiche alla legge regionale n. 10/2004, alla legge regionale n. 42/2011 e alla legge regionale n. 19/2013), la quale, all'art. 6, ha modificato la disposizione impugnata nel senso di prevedere espressamente che il rilascio delle concessioni per gli impianti di potenza nominale fino a 1500 Kw sia assoggettato ai requisiti di tutela ambientale richiesti dalla normativa statale di riferimento;

che, con memoria depositata l'11 aprile 2014, la Regione Abruzzo ha chiesto alla Corte di dichiarare la cessazione della materia del contendere per *ius superveniens*;

che, con memoria depositata il 15 aprile 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso;

che, con successivo atto depositato il 5 agosto 2014, l'Avvocatura generale dello Stato ha dichiarato di rinunciare all'impugnativa, in quanto la nuova formulazione della norma ha fatto venire meno le ragioni per proseguire il giudizio;

che, con atto depositato il 28 gennaio 2015, la Regione Abruzzo ha accettato la rinuncia al ricorso.

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, «la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti, estingue il processo».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'estinzione del processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

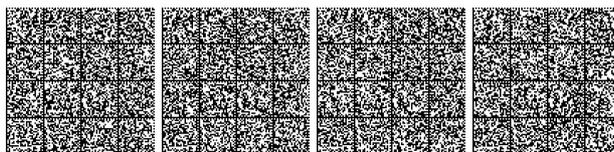
Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 94

Sentenza 11 febbraio - 28 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia - Misure di prevenzione di carattere patrimoniale - Confisca di beni alla criminalità organizzata - Tutela dei terzi creditori - Mancata inclusione dei titolari di crediti da lavoro subordinato tra i soggetti abilitati ad avvalersi della speciale procedura incidentale di verifica dei crediti.

– Legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», art. 1, commi da 198 a 206.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 198 a 206, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», promosso dal Tribunale ordinario di Caltanissetta sulla istanza proposta da C.P. ed altri, con ordinanza del 5 marzo 2014, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Udito nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

Con ordinanza del 5 marzo 2014, il Tribunale ordinario di Caltanissetta, sezione misure di prevenzione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 36 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 198 a 206, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», nella parte in cui non include tra i soggetti legittimati a valersi della speciale procedura di accertamento dei crediti, ivi disciplinata, anche «i creditori privilegiati (ed in particolare i lavoratori dipendenti)».

Il giudice *a quo* premette di doversi pronunciare sulle istanze di alcuni lavoratori subordinati, intese ad ottenere il pagamento del credito per trattamento di fine rapporto vantato nei confronti di una società a responsabilità limitata, loro datrice di lavoro, le cui quote e il cui intero patrimonio erano stati confiscati, in esito a procedimento di prevenzione, con provvedimento del 23 novembre 2012, divenuto definitivo il 5 febbraio 2013. Tre degli istanti avevano in precedenza adito, al medesimo fine, il Tribunale di Caltanissetta in funzione di giudice del lavoro, il quale si era dichiarato incompetente, ritenendo trattarsi di materia disciplinata dall'art. 52 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159



(Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

Osserva il giudice *a quo* che il citato art. 52 è, in realtà, inapplicabile nei casi in esame, in quanto la proposta di applicazione della misura di prevenzione è stata, nella specie, formulata il 15 aprile 2011 e, dunque, prima della data di entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011 (13 ottobre 2011): sicché, in forza della disposizione transitoria di cui all'art. 117 del medesimo decreto, il procedimento resta regolato dalle norme previgenti.

Emergerebbe, di conseguenza, in relazione alle istanze dei ricorrenti, il problema del difetto di tutela dei creditori privilegiati - e, in particolare, dei titolari di crediti da lavoro dipendente - nelle ipotesi di confisca in esito a procedimento di prevenzione del patrimonio del debitore.

Il Tribunale nisseno si dichiara consapevole del fatto che la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità volta a denunciare l'assenza di strumenti di tutela giurisdizionale che, in caso di confisca a favore dello Stato di beni dell'indiziato mafioso, consentano ai creditori - per titoli anteriori al procedimento di prevenzione e per la parte di crediti che non trovino capienza sugli altri beni del prevenuto - di conservare sui beni confiscati la garanzia patrimoniale dei loro crediti. La Corte ha, infatti, rilevato che detta questione mirava ad ottenere «una pronuncia additiva cui non corrisponde una soluzione obbligata, ma una pluralità di possibili interventi variamente articolati», la scelta fra i quali restava rimessa alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 190 del 1994).

Ad avviso del giudice *a quo*, la conclusione andrebbe, tuttavia, riconsiderata alla luce dei successivi, profondi mutamenti del quadro normativo di riferimento.

Nell'assenza di una organica disciplina della materia, la ricerca di uno strumento processuale che consentisse di salvaguardare le ragioni dei creditori, contemperandole con l'interesse pubblico a privare il proposto delle ricchezze illecitamente accumulate, era rimasto, in effetti, per lungo tempo affidato agli sforzi interpretativi della giurisprudenza.

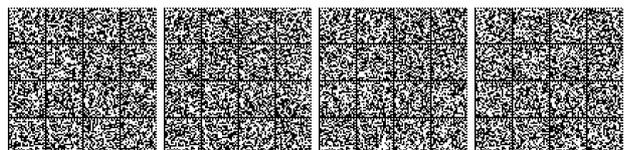
Facendosi carico delle predette esigenze, il legislatore ha peraltro introdotto, con gli artt. 52 e seguenti del d.lgs. n. 159 del 2011, una speciale procedura incidentale volta alla tutela dei creditori in buona fede, applicabile nei procedimenti di prevenzione instaurati dopo l'entrata in vigore del citato decreto legislativo.

L'art. 52 stabilisce, in particolare, che «La confisca non pregiudica i diritti di credito dei terzi che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, nonché i diritti reali di garanzia costituiti in epoca anteriore al sequestro», purché ricorrano le seguenti condizioni: «a) che l'escussione del restante patrimonio del proposto sia risultata insufficiente al soddisfacimento del credito, salvo per i crediti assistiti da cause legittime di prelazione sui beni sequestrati; b) che il credito non sia strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, a meno che il creditore dimostri di aver ignorato in buona fede il nesso di strumentalità; c) nel caso di promessa di pagamento o di ricognizione di debito, che sia provato il rapporto fondamentale; d) nel caso di titoli di credito, che il portatore provi il rapporto fondamentale e quello che ne legittima il possesso».

Con riguardo ai procedimenti già pendenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011, l'art. 1, comma 198, della legge n. 228 del 2012 ha successivamente previsto che i creditori muniti di ipoteca iscritta prima della trascrizione del sequestro di prevenzione «sono soddisfatti nei limiti e con le modalità di cui ai commi da 194 a 206», e che nello stesso modo sono soddisfatti i creditori che abbiano trascritto un pignoramento anteriormente alla trascrizione del sequestro o che siano intervenuti nell'esecuzione iniziata con detto pignoramento prima dell'entrata in vigore della legge n. 228 del 2012.

A tal fine, i suddetti creditori debbono proporre, entro i termini perentori indicati, domanda di ammissione del credito, ai sensi dell'art. 58, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, al giudice dell'esecuzione presso il tribunale che ha disposto la confisca, il quale - accertata la sussistenza e l'ammontare del credito, nonché la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 159 del 2011 - lo ammette al pagamento, dandone immediata comunicazione all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (art. 1, commi 199 e 200, della legge n. 228 del 2012).

Pur ampliando il novero dei soggetti «legittimati all'azione» (in precedenza individuati nei soli titolari di diritti reali di garanzia), l'art. 1, comma 198, della legge n. 228 del 2012 non ricomprende, tuttavia, tra essi - diversamente da quanto avviene per i procedimenti iniziati nel vigore del d.lgs. n. 159 del 2011 - i creditori privilegiati e, segnatamente, i titolari di crediti da lavoro dipendente che non siano anche ipotecari, pignoranti o intervenuti nell'esecuzione. Rispetto a tali creditori si potrebbe fare ricorso, quindi, unicamente alla normativa di cui agli artt. 2-ter e seguenti della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere): normativa che, peraltro, non regolando compiutamente i rapporti tra lo Stato e i terzi nel caso di confisca, non offrirebbe adeguati strumenti di tutela.



Per questo verso, i commi da 198 a 206 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 si porrebbero - a parere del giudice *a quo* - in contrasto con l'art. 3 Cost., sottoponendo ad un diverso trattamento posizioni creditorie identiche, in ragione della mera variabile temporale rappresentata dal momento di avvio del procedimento di prevenzione. La rilevata disparità di trattamento apparirebbe irragionevole anche alla luce della considerazione che, ai sensi dell'art. 2745 del codice civile, il privilegio è accordato dalla legge a crediti reputati meritevoli di maggiore tutela, per la loro rilevanza sociale e giuridica: considerazione valevole tanto più in rapporto ai crediti da lavoro dipendente, relativamente ai quali la Corte costituzionale ha già reputato ingiustificata la disparità di trattamento rispetto ai crediti ipotecari, insita nella previsione dell'art. 54, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa) (sentenza n. 204 del 1989).

La sperequazione denunciata comporterebbe, inoltre, un *vulnus* del diritto di difesa dei creditori privilegiati, ai quali non verrebbe offerta «alcuna possibilità di dimostrare il proprio affidamento incolpevole nella regolarità del rapporto di lavoro»: con conseguente creazione di un ostacolo all'effettivo accesso alla tutela giurisdizionale, contrastante con la garanzia prevista dall'art. 24 Cost.

Sarebbe violato, infine, l'art. 36 Cost., che garantisce inderogabilmente al lavoratore una retribuzione proporzionata al lavoro svolto e sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa: precetto riferibile anche al trattamento di fine rapporto, in quanto avente natura di retribuzione differita. La mancata estensione della «procedura di riconoscimento» anche al lavoratore che vanta un credito per tale titolo comporterebbe, quindi, nel caso di confisca dell'azienda del datore di lavoro, una grave lesione del diritto alla retribuzione già maturato: lesione che, stante la rilevanza costituzionale del diritto stesso, non potrebbe essere giustificata dalle finalità di sicurezza pubblica sottese alla misura di prevenzione patrimoniale.

La questione risulterebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*, giacché il suo accoglimento consentirebbe al rimettente «di attivare il procedimento disciplinato dalla L. n. 228/2012 per la tutela dei susesposti diritti di credito».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Caltanissetta, sezione misure di prevenzione, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 198 a 206, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», nella parte in cui - nei casi di confisca disposta all'esito di procedimenti di prevenzione per i quali non si applica la disciplina dettata dal Libro I del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136) - non include tra i soggetti legittimati a proporre domanda di ammissione del credito, ai sensi dell'art. 58, comma 2, del medesimo decreto legislativo, anche «i creditori privilegiati (ed in particolare i lavoratori dipendenti)».

Ad avviso del Tribunale rimettente, le disposizioni censurate violerebbero l'art. 3 della Costituzione, determinando una irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe, in correlazione alla mera variabile temporale rappresentata dalla data di inizio del procedimento di prevenzione. Nei procedimenti instaurati dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011 trovano, infatti, applicazione le disposizioni di cui agli artt. 52 e seguenti del suddetto decreto legislativo, che apprestano «un organico sistema di tutela delle ragioni di tutti i creditori, compresi i privilegiati, e segnatamente i lavoratori dipendenti».

Non consentendo a detti creditori di dimostrare «il proprio affidamento incolpevole nella regolarità del rapporto di lavoro», le norme censurate creerebbero, altresì, un ostacolo all'effettivo accesso alla tutela giurisdizionale, in contrasto con l'art. 24 Cost.

Sarebbe violato, infine, l'art. 36 Cost., giacché la mancata estensione della procedura di accertamento anche ai titolari di crediti da lavoro dipendente comporterebbe, nel caso di confisca dell'azienda del datore di lavoro, una grave lesione del diritto alla retribuzione, non giustificabile alla luce delle finalità di sicurezza pubblica sottese alla misura di prevenzione patrimoniale.

2.- In via preliminare, va rilevato come il giudice *a quo*, tanto nel dispositivo che nella motivazione dell'ordinanza di rimessione, identifichi i beneficiari dell'invocata pronuncia additiva nei «creditori privilegiati» e, «in particolare», nei «lavoratori dipendenti»: locuzione che potrebbe far pensare alla proposizione di due distinte questioni di legittimità costituzionale, in rapporto di subordinazione tra loro (la prima più ampia, riferita al genus dei creditori privilegiati; la seconda più ristretta, concernente la species dei titolari di crediti privilegiati da lavoro subordinato).



In fatto, tuttavia, le censure sottoposte all'esame di questa Corte risultano calibrate in modo specifico sulla posizione dei titolari di crediti da lavoro. Solo a questi ultimi è riferibile, in effetti, l'evocata garanzia costituzionale del diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36 Cost.). Ma anche la violazione dei restanti parametri costituzionali (artt. 3 e 24 Cost.) è dedotta dal Tribunale rimettente con argomenti "ritagliati" sulla predetta figura soggettiva: rispettivamente, il richiamo alla sentenza n. 204 del 1989 di questa Corte (concernente il trattamento dei crediti privilegiati da lavoro nel fallimento) e l'asserito impedimento posto dalle norme censurate alla dimostrazione dell'«affidamento incolpevole [del creditore] nella regolarità del rapporto di lavoro».

Se ne deve dedurre che l'oggetto della questione è in realtà unitario, rimanendo circoscritto, nella prospettiva del rimettente, a quanto segue alla locuzione «in particolare», ossia ai crediti da lavoro dipendente: e ciò in assonanza con l'oggetto del giudizio principale, concernente istanze di lavoratori subordinati intese a conseguire il pagamento di crediti per trattamento di fine rapporto.

3.- Tanto puntualizzato, in riferimento all'art. 36 Cost. la questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

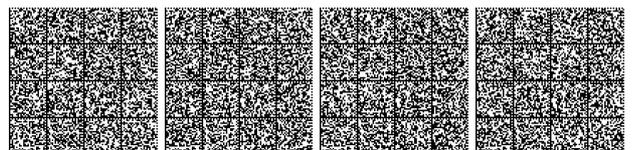
Il dubbio di costituzionalità prospettato dal rimettente evoca la complessa problematica relativa alla tutela dei terzi creditori di fronte alle misure di prevenzione patrimoniali (sequestro e successiva confisca): misure introdotte nell'ordinamento, con riferimento alle persone indiziate di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, dalla legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), tramite l'aggiunta degli artt. 2-ter e seguenti alla legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), al precipuo fine di sottrarre alle organizzazioni criminali le risorse materiali necessarie per la loro esistenza e le ricchezze da esse illecitamente accumulate.

Nella sua versione originaria, l'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965 si limitava a prevedere, al quinto comma, una forma di tutela interna al procedimento di prevenzione a favore dei terzi cui risultassero appartenere i beni sequestrati. Costoro dovevano essere chiamati dal tribunale ad intervenire nel procedimento, nell'ambito del quale potevano svolgere, anche con l'assistenza di un difensore, le loro deduzioni e chiedere l'acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione sulla confisca.

Nessun riferimento era, per converso, operato ai terzi creditori, pure suscettibili di essere pregiudicati dalla confisca, in quanto depauperativa della garanzia, generica o specifica, offerta dal patrimonio del proposto, e pertanto esposti al rischio di veder sfumare, a seguito di essa, le loro aspettative di soddisfacimento.

In tale cornice normativa, l'assenza di strumenti di tutela giurisdizionale che consentissero ai creditori - per titoli anteriori al procedimento di prevenzione e per la parte di crediti che non trovasse capienza sugli altri beni dell'indiziato mafioso - di soddisfarsi sui beni assoggettati a confisca, formò oggetto di denuncia a questa Corte, in riferimento agli artt. 24, primo comma, 25, terzo comma, e 27, primo comma, Cost. La questione fu dichiarata, tuttavia, inammissibile, in quanto diretta a conseguire un intervento di tipo additivo eccedente i limiti del sindacato di legittimità costituzionale. Si rilevò, infatti, che il risultato auspicato sarebbe stato realizzabile, non tramite un'unica soluzione obbligata, ma attraverso una pluralità di possibili interventi variamente articolati, tanto sul piano processuale (con la previsione di meccanismi di tutela interni o esterni al procedimento di prevenzione) che su quello sostanziale (essendo ipotizzabili varie forme di inopponibilità o inefficacia della confisca rispetto ai creditori e differenti configurazioni del «fatto giuridico» da contrapporre ad essa). Con la conseguenza che il conseguimento dell'obiettivo avrebbe implicato scelte discrezionali, rimesse in via esclusiva al legislatore (sentenza n. 190 del 1994).

Nella perdurante assenza di interventi legislativi sul punto, il compito di individuare possibili meccanismi di salvaguardia dei creditori rimase quindi affidato, in via interpretativa, alla giurisprudenza ordinaria. In un panorama ermeneutico pure solcato da significative divergenze di opinioni, emerse comunque la tendenza a limitare la tutela ai crediti assistiti da diritti reali di garanzia sui beni oggetto del provvedimento ablativo: diritti ritenuti insensibili alla confisca, a condizione che risultassero iscritti o comunque costituiti in data certa anteriore al sequestro, e sempre che il loro titolare dimostrasse la sua buona fede e l'affidamento incolpevole, inteso come mancanza di collegamento del proprio diritto con l'attività illecita del proposto. A detti creditori la giurisprudenza riconobbe, in qualche caso, la legittimazione ad intervenire nel procedimento di prevenzione, sulla base di una lettura ampia del concetto di «appartenenza» dei beni, richiamato dall'art. 2-ter, quinto comma, della legge n. 575 del 1965; più spesso, e comunque, la possibilità di far valere le loro ragioni sui beni attinti dal provvedimento ablativo tramite la proposizione di un incidente di esecuzione. Tale indirizzo trovò una successiva eco normativa con il decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 (Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, che estese espressamente ai titolari di diritti reali di garanzia



(oltre che ai titolari di diritti reali di godimento o di quote indivise) sui beni immobili sequestrati la facoltà di intervenire nel procedimento di prevenzione, esigendo, al tempo stesso, la prova «della loro buona fede e dell'inconsapevole affidamento» nell'acquisizione di detti diritti.

Nessuna facoltà di intervento nel procedimento, o altra forma di tutela sui beni confiscati, era in genere riconosciuta, di contro, ai rimanenti creditori, chirografari e privilegiati. In caso di inadempimento, non rimaneva, dunque, a costoro che azionare il loro diritto nei confronti del soggetto passivo del rapporto obbligatorio, ma senza la possibilità di coinvolgere nell'azione esecutiva i cespiti ormai trasferiti allo Stato per effetto della confisca: e ciò neppure nel caso in cui il patrimonio residuo del proposto risultasse incapiente.

Nell'ipotesi in cui, tuttavia, la confisca investisse, non già singoli beni, ma un'azienda, parte della giurisprudenza riteneva applicabile - a salvaguardia dei creditori non assistiti da garanzie reali - la disciplina civilistica relativa alla responsabilità dell'acquirente per i debiti relativi all'azienda ceduta, di cui all'art. 2560, secondo comma, del codice civile. Sul piano operativo, si registravano, inoltre, prassi di pagamento in via transattiva di quote dei debiti aziendali progressi da parte dell'amministratore giudiziario dei beni colpiti dalle misure, nell'ottica di evitare l'immediata paralisi dell'attività imprenditoriale conseguente all'interruzione traumatica dei rapporti con i fornitori e con gli altri creditori.

4.- Il panorama ora tratteggiato è stato profondamente innovato dal d.lgs. n. 159 del 2011, che - in attuazione dei criteri di delega dettati dalla legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia) e recependo suggerimenti da più parti formulati - ha introdotto un sistema organico di tutela esteso alla generalità dei creditori del proposto, imperniato su un procedimento incidentale di verifica dei crediti in contraddittorio e sulla successiva formazione di un «piano di pagamento», secondo cadenze mutate in larga misura dai corrispondenti istituti previsti dalla legge fallimentare.

L'art. 52, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011 stabilisce, in specie, che «La confisca non pregiudica i diritti di credito dei terzi che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, nonché i diritti reali di garanzia costituiti in epoca anteriore al sequestro», purché sussistano tre distinte condizioni. In primo luogo, «l'escussione del restante patrimonio del proposto» deve essere «risultata insufficiente al soddisfacimento del credito, salvo per i crediti assistiti da cause legittime di prelazione sui beni sequestrati» (lettera *a*). In secondo luogo, non deve trattarsi di un credito «strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, a meno che il creditore dimostri di avere ignorato in buona fede il nesso di strumentalità» (lettera *b*): buona fede da valutare alla luce dei parametri indicati nel comma 3 dello stesso art. 52. In terzo luogo e da ultimo, nel caso in cui il titolo genetico o rappresentativo del credito sia astratto (promessa di pagamento o ricognizione di debito, titoli di credito), l'interessato deve provare il rapporto fondamentale, nonché, nel caso del portatore di titoli di credito, quello che ne legittima il possesso (lettere *c* e *d*).

L'art. 55 del d.lgs. n. 159 del 2011 vieta, in ogni caso, di iniziare o proseguire azioni esecutive sui beni sequestrati, stabilendo, altresì, che in caso di confisca definitiva le esecuzioni si estinguono. Al fine di conseguire il soddisfacimento del loro diritto, i creditori legittimati devono presentare al giudice «domanda di ammissione» del loro credito nei termini e con le modalità indicate dall'art. 58. Le domande formano oggetto di verifica in contraddittorio, all'esito della quale si procede alla formazione dello stato passivo della procedura (art. 59).

I crediti ammessi sono quindi soddisfatti dallo Stato, sulla base di apposito piano di pagamento (art. 61), nel limite del settanta per cento del valore dei beni sequestrati o confiscati, risultante dalla stima redatta dall'amministratore o dalla minor somma eventualmente ricavata dalla vendita degli stessi (art. 53): percentuale successivamente ridotta al sessanta per cento dall'art. 1, comma 443, lettera *b*, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)».

Come appare evidente, la disciplina ora ricordata rappresenta il frutto del bilanciamento legislativo tra i due interessi che in materia si contrappongono: da un lato, l'interesse dei creditori del proposto a non veder improvvisamente svanire la garanzia patrimoniale sulla cui base avevano concesso credito o effettuato prestazioni; dall'altro, l'interesse pubblico ad assicurare l'effettività della misura di prevenzione patrimoniale e il raggiungimento delle sue finalità, consistenti nel privare il destinatario dei risultati economici dell'attività illecita.

In particolare, i requisiti di legittimazione stabiliti dall'art. 52 del d.lgs. n. 159 del 2011 rivelano come il legislatore abbia inteso, per un verso, escludere dalla tutela i crediti scaturiti da prestazioni connesse all'attività illecita o a quella di reimpiego dei suoi proventi (requisito della non strumentalità del credito rispetto a quest'ultima, salva la dimostrazione dell'incolpevole ignoranza di tale nesso da parte del creditore); per altro verso, evitare che il proposto possa eludere gli effetti della confisca preconstituendo delle posizioni creditorie di comodo o simulandone a posteriori l'esistenza (requisiti della «non astrattezza» del credito e della sua sicura anteriorità rispetto al sequestro); per altro verso ancora,



impedire che la persona sottoposta al procedimento di prevenzione possa comunque giovare dei proventi delle attività illecite per “liberare” dai debiti il restante patrimonio personale (requisito della preventiva infruttuosa escussione degli altri beni del proposto).

5.- La disciplina ora ricordata opera, tuttavia, solo in rapporto ai procedimenti di prevenzione instaurati dopo l’entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011 (13 ottobre 2011). L’art. 117, comma 1, del citato decreto legislativo stabilisce, infatti, che le disposizioni contenute nel Libro I - tra le quali sono comprese quelle degli artt. 52 e seguenti - non si applicano nei procedimenti nei quali, alla predetta data, «sia già stata formulata proposta di applicazione della misura di prevenzione», soggiungendo che «In tali casi, continuano ad applicarsi le norme previgenti».

Successivamente, peraltro, il legislatore ha ritenuto di dover dettare, con l’art. 1, commi da 194 a 206, della legge n. 228 del 2012, una specifica disciplina della materia anche per i procedimenti di prevenzione sottratti all’applicazione delle disposizioni del Libro I del d.lgs. n. 159 del 2011, in quanto già pendenti al momento dell’entrata in vigore di quest’ultimo: disciplina transitoria sulla quale verte l’odierno scrutinio di costituzionalità.

In parallelo al disposto dell’art. 55 del d.lgs. n. 159 del 2011, si prevede, in particolare, che a decorrere dalla data di entrata in vigore della citata legge n. 228 del 2012 (1° gennaio 2013) non possono essere iniziate o proseguite, a pena di nullità, azioni esecutive sui beni confiscati e che «gli oneri e pesi iscritti o trascritti» su detti beni anteriormente alla confisca «sono estinti di diritto» (commi 194 e 197 dell’art. 1 della legge n. 228 del 2012): ciò, fatta eccezione per i casi in cui il bene risulti già trasferito o aggiudicato, anche in via provvisoria, alla predetta data, o sia costituito da una quota indivisa già pignorata (comma 195).

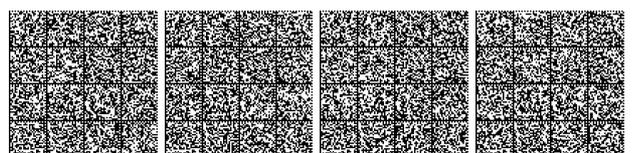
In correlazione a tali previsioni, si prefigura, quindi, anche in questo caso, un meccanismo di tutela basato su un procedimento incidentale di verifica dei crediti e sulla predisposizione di un piano di pagamento dei creditori ammessi, secondo modalità distinte e semplificate rispetto a quelle delineate dalla normativa “a regime” (commi da 199 a 206): ma con una discrepanza di fondo, quanto ai destinatari della tutela.

Questi ultimi sono, infatti, identificati nei soli creditori muniti di ipoteca iscritta anteriormente al sequestro di prevenzione, nonché nei creditori che, prima della trascrizione del sequestro, abbiano trascritto un pignoramento sul bene, ovvero che, alla data di entrata in vigore della legge n. 228 del 2012, siano intervenuti nell’esecuzione iniziata con il predetto pignoramento (art. 1, comma 198). Solo costoro sono legittimati a proporre - entro i termini perentori normativamente indicati (centottanta giorni dall’entrata in vigore della legge o dal successivo momento in cui la confisca è divenuta definitiva: commi 198 e 205) - domanda di ammissione del credito, ai sensi dell’art. 58, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, «al giudice dell’esecuzione presso il tribunale che ha disposto la confisca» (e cioè, secondo la corrente lettura, allo stesso tribunale che ha adottato il provvedimento ablativo): domanda che, in caso di positivo scrutinio - esteso anche alla verifica delle condizioni di cui all’art. 52 del d.lgs. n. 159 del 2011 e condotto con l’applicazione delle disposizioni sul procedimento di esecuzione (comma 200 dell’art. 1 della legge n. 228 del 2012) - consente ai creditori ammessi di conseguire il pagamento del loro credito.

Al pagamento - effettuato tramite la liquidazione di beni dal valore di mercato complessivo non inferiore al doppio dell’ammontare dei crediti ammessi (comma 201) - si procede sulla base del piano formato dall’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (piano suscettibile di opposizione da parte dei creditori). Anche nel frangente, è stabilito un limite alla garanzia patrimoniale, non potendo il piano «prevedere pagamenti complessivi superiori al minor importo tra il 70 per cento del valore del bene e il ricavato dall’eventuale liquidazione dello stesso» (comma 203).

6.- In sostanza, dunque, mentre per i procedimenti di prevenzione iniziati successivamente all’entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011 la legittimazione ad avvalersi della speciale procedura incidentale di verifica è estesa a tutti i creditori - siano essi chirografari, privilegiati o titolari di diritti di garanzia reale - per i procedimenti pendenti (quale quello cui si riferisce il giudizio *a quo*) la legittimazione è circoscritta ai soli creditori ipotecari, pignoranti o intervenuti nell’esecuzione (i secondi e i terzi, peraltro, indipendentemente dal rango del loro credito e, quindi, anche se chirografari).

Restano esclusi, in tal modo, dalla tutela i crediti dei prestatori di lavoro subordinato, che non siano ipotecari, pignoranti o intervenuti nell’esecuzione, ma comunque assistiti da privilegio generale sui beni mobili, ai sensi dell’art. 2751-bis, numero 1), cod. civ., e con diritto alla collocazione sussidiaria sul prezzo degli immobili, ai sensi dell’art. 2776 cod. civ. Per questo verso, la disciplina in esame si pone, tuttavia, in contrasto con l’art. 36 Cost., in quanto idonea a pregiudicare il diritto, riconosciuto al lavoratore dal primo comma della citata norma costituzionale, «ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa».



Stante il generale divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive sui beni confiscati, enunciato dall'art. 1, comma 194, della legge n. 228 del 2012, la misura patrimoniale rischia, infatti, di privare ex abrupto il lavoratore della possibilità di agire utilmente in executivis per il pagamento delle proprie spettanze. Ciò avviene segnatamente allorché la confisca renda i residui beni del debitore insufficienti a soddisfare le sue ragioni, e massimamente nell'ipotesi di confisca "totalizzante", la quale investa, cioè - come nel caso oggetto del giudizio *a quo* - l'intero patrimonio del datore di lavoro (nella specie, una società di capitali nella quale erano stati convogliati i proventi dell'attività illecita). In simili evenienze, il lavoratore perde, in pratica, ogni prospettiva di ottenere il pagamento dei propri crediti tanto dal debitore (che non ha più mezzi), quanto dallo Stato, cui sono devoluti i beni confiscati: sicché la sua tutela resta affidata al solo eventuale intervento sostitutivo del Fondo di garanzia istituito presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale, ai sensi dell'art. 2 della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), subordinato, peraltro, a particolari presupposti e circoscritto, comunque, ad una limitata porzione dei crediti derivanti dal rapporto di lavoro subordinato.

La disciplina di cui ai commi 198 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 assume, in effetti, una chiara valenza ad *excludendum*, rispetto a pagamenti da parte degli organi di gestione dei beni confiscati in favore di creditori diversi da quelli ivi considerati. Non è, infatti, pensabile che creditori particolarmente qualificati - quali, in specie, gli ipotecari, muniti di diritto reale di garanzia - possano conseguire il pagamento dei loro crediti solo alle rigorose condizioni, anche procedurali, ed entro i limiti quantitativi stabiliti dalle predette disposizioni, mentre creditori di diverso tipo possano essere liberamente soddisfatti tramite i beni assoggettati al provvedimento ablativo.

7.- La disciplina censurata non può essere, d'altra parte, giustificata in una prospettiva di bilanciamento con l'interesse sotteso alle misure di prevenzione patrimoniali, ricollegabile ad esigenze di ordine e sicurezza pubblica anch'esse costituzionalmente rilevanti.

Nella specie, in effetti, non di bilanciamento si tratta, «ma di un sacrificio puro e semplice» dell'interesse contrapposto (sentenza n. 317 del 2009). Il bilanciamento - come detto - è quello espresso, nell'ambito della normativa "a regime", dalle previsioni limitative recate dall'art. 52 del d.lgs. n. 159 del 2011, volte ad impedire che la tutela si estenda a soggetti lato sensu "conniventi" con l'attività illecita del proposto o di reimpiego dei suoi proventi, o a crediti simulati o artificiosamente creati, ovvero ancora a casi nei quali è possibile aggredire utilmente il residuo patrimonio del debitore: previsioni peraltro vavevoli - in virtù dello specifico richiamo operato dall'art. 1, comma 200, primo periodo, della legge n. 228 del 2012 (da ritenere comprensivo del requisito della certa anteriorità del credito rispetto al sequestro) - anche nell'ambito della disciplina transitoria relativa ai procedimenti di prevenzione pendenti, che qui interessa.

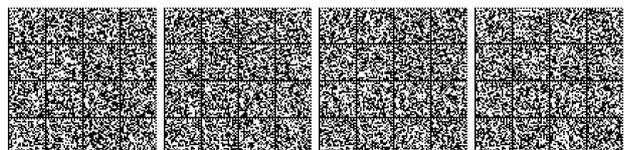
In quest'ottica, la mancata inclusione dei titolari di crediti da lavoro subordinato tra i soggetti abilitati ad avvalersi della procedura in questione si rivela, dunque, priva di giustificazione adeguata sul piano costituzionale.

Nelle notazioni che precedono è, d'altra parte, già insita l'insussistenza, nell'attuale cornice normativa, dell'impedimento ad un intervento di questa Corte in materia, precedentemente rilevato dalla sentenza n. 190 del 1994. Il legislatore ha già provveduto, infatti, a delineare, tanto sul piano sostanziale che su quello processuale, un meccanismo di salvaguardia dei creditori di fronte ai provvedimenti di confisca. La Corte non è, pertanto, chiamata oggi ad operare alcuna scelta discrezionale tra un ventaglio di possibili soluzioni alternative - operazione che esorbiterebbe dai limiti del proprio potere decisorio - ma soltanto ad implementare, nei sensi imposti dall'art. 36 Cost., il catalogo dei creditori che possono valersi di quel meccanismo.

8.- Al fine di rimuovere il *vulnus* riscontrato non è, peraltro, necessario coinvolgere nella declaratoria di illegittimità costituzionale - come chiede il rimettente - tutte le disposizioni di cui ai commi da 198 a 206 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012. È sufficiente, per converso, incidere sul comma 198, trattandosi della previsione normativa che regge quelle dei commi successivi, identificando i creditori cui esse si riferiscono.

Il citato comma 198 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 va dichiarato, quindi, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non include tra i creditori che sono soddisfatti nei limiti e con le modalità ivi indicati anche i titolari di crediti da lavoro subordinato.

9.- Le censure relative agli artt. 3 e 24 Cost. restano assorbite.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», nella parte in cui non include tra i creditori che sono soddisfatti nei limiti e con le modalità ivi indicati anche i titolari di crediti da lavoro subordinato.

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150094

n. 95

Sentenza 14 - 28 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (Inapplicabilità della sospensione condizionale della pena per i delitti di cui agli artt. da 2 a 10 del d.lgs. n. 74 del 2000 qualora l'ammontare dell'imposta evasa sia superiore al 30 per cento del volume d'affari e superiore a tre milioni di euro; possibilità per le parti di richiedere l'applicazione della pena per i delitti di cui al d.lgs. n. 74 del 2000 solo qualora ricorra la circostanza attenuante del pagamento dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei delitti medesimi).

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), artt. 12, comma 2-*bis*, e 13, comma 2-*bis*, aggiunti dall'art. 2, comma 36-*vicies* *semel*, lettere *h*, ed *m*), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.
-

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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 2-*bis*, e 13, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunti dall'art. 2, comma 36-*vicies* *semel*, lettere *h*, ed *m*), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di La Spezia nel procedimento penale a carico di F.R. ed altri, con ordinanza del 3 dicembre 2013, iscritta al n. 124 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio dell'11 marzo 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 dicembre 2013 il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di La Spezia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 12, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 2, comma 36-*vicies* *semel*, lettera *h*), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, per contrasto con gli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione;

b) dell'art. 13, comma 2-*bis*, del medesimo d.lgs. n. 74 del 2000, aggiunto dell'art. 2, comma 36-*vicies* *semel*, lettera *m*), del d.l. n. 138 del 2011, per asserita violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di cinque persone, imputate del reato di associazione per delinquere costituita allo scopo di commettere reati tributari e fallimentari, nonché, in concorso tra loro e con altri soggetti, dei delitti tributari di cui agli artt. 2, 4, 8 e 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000 e del delitto di bancarotta fraudolenta impropria.

Il rimettente riferisce, altresì, che nel corso dell'udienza preliminare i difensori degli imputati avevano chiesto l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, subordinando la richiesta alla concessione della sospensione condizionale. Il pubblico ministero aveva negato, peraltro, il proprio consenso: quanto a tre degli imputati, perché aveva ritenuto non congrua la pena richiesta in considerazione della gravità e pluralità delle contestazioni e, comunque, per le preclusioni stabilite dagli artt. 12, comma 2-*bis*, e 13, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 74 del 2000; quanto agli altri due imputati, perché, pur apparendo la pena congrua, la richiesta trovava ostacolo nelle predette preclusioni.

Recependo l'eccezione formulata dai difensori, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale delle citate disposizioni.

Ad avviso del rimettente, le questioni sarebbero rilevanti, dovendo egli fare applicazione delle norme censurate al fine di decidere sulle richieste di "patteggiamento".

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente rileva che il comma 2-*bis* dell'art. 12 del d.lgs. n. 74 del 2000 vieta di concedere la sospensione condizionale della pena per i delitti previsti dagli articoli da 2 a 10 del medesimo decreto legislativo, quando l'ammontare dell'imposta evasa sia superiore - congiuntamente - al trenta per cento del volume d'affari e a tre milioni di euro.

In questo modo, il legislatore avrebbe stabilito una rigida preclusione alla fruizione di un istituto che «assume un ruolo centrale nelle scelte repressive». La sospensione condizionale avrebbe, infatti, da tempo perduto le sue originarie connotazioni "clemenziali", per trasformarsi in uno strumento che permette di valutare la necessità o meno di applicare, nel caso concreto, la pena inflitta, nella prospettiva di garantire le migliori condizioni per il recupero sociale del condan-



nato. Al tempo stesso, la perpetuazione della minaccia di detta pena (attraverso la previsione della possibile revoca della sospensione) e i contenuti positivi della misura (costituiti dalle condizioni cui la sospensione può essere assoggettata) conferirebbero alla sospensione condizionale i tratti di una vera e propria «pena alternativa».

Con la norma censurata, il legislatore avrebbe inteso sostituire le proprie valutazioni alla discrezionalità giudiziale, nella prospettiva di far apparire certa l'esecuzione della pena nei confronti degli autori di delitti tributari che implicino un'evasione di imposta di ammontare superiore ai due limiti stabiliti (proporzionale e fisso).

Per tal verso, la disposizione censurata violerebbe anzitutto l'art. 3 Cost., giacché la scelta di sottoporre i reati tributari ad un trattamento più rigoroso di quello riservato alla generalità degli altri reati si paleserebbe irragionevole.

Se pure è vero che la «diffusa pratica dell'evasione fiscale» genera un notevole allarme sociale, l'illecito penale tributario non presenterebbe comunque caratteristiche tali da giustificare un regime differenziato, quanto alle condizioni ostative della sospensione condizionale. Si tratterebbe, infatti, di un reato contro il patrimonio, qualificato dall'ulteriore disvalore connesso alla violazione di un dovere che rappresenta un aspetto di rilievo dell'«appartenenza sociale», quale quello di osservanza degli obblighi tributari. Non per questo solo, tuttavia, i reati tributari risulterebbero meritevoli di un trattamento più severo di quello che la legge riserva ad altri reati contro il patrimonio pubblico, parimenti caratterizzati da un tratto di infedeltà, semmai ancora più pregnante: quali, ad esempio, i delitti di peculato o di malversazione, per i quali non sono previste analoghe disposizioni.

La disposizione censurata violerebbe, altresì, l'art. 25, secondo comma, Cost., imponendo l'adozione di un trattamento punitivo suscettibile di infrangere il rapporto di proporzione tra la pena e il fatto commesso.

Il legislatore avrebbe, infatti, attribuito «una rilevanza preponderante e vincolante», ai fini dell'accesso alla sospensione condizionale, ad alcuni soltanto tra i criteri di adeguamento della pena al caso concreto enunciati dall'art. 133 del codice penale e richiamati dall'art. 164, primo comma, del medesimo codice (il rapporto tra evasione e volume d'affari rientrerebbe tra le «modalità della condotta», mentre l'entità dell'evasione atterrebbe alla misura del danno). Al contrario, solo tenendo conto di tutti gli elementi di cui al citato art. 133 cod. pen. sarebbe possibile apprezzare il disvalore del singolo episodio criminoso. Potrebbe accadere, di conseguenza - come nel caso di specie - che soggetti i quali hanno agito in circostanze di tempo o di luogo del tutto peculiari, o ai quali si può comunque muovere un «rimprovero [...] minimo» sul piano della colpevolezza, si vedano preclusa la concessione della sospensione condizionale della pena, che pure tutti gli altri fattori indicherebbero come la soluzione più adeguata.

La norma denunciata si porrebbe in contrasto, ancora, con il principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, primo comma, Cost.), in quanto collegherebbe il trattamento punitivo, sotto il profilo della concessione della sospensione condizionale, alla sola rilevanza del danno, anziché al «rimprovero soggettivo» che può essere mosso all'agente. La soluzione legislativa apparirebbe particolarmente censurabile in casi quale quello di specie, nel quale sarebbe la stessa imputazione a rivelare come alcuni degli imputati meritino un rimprovero solo «marginale», avendo agito come prestanomi inconsapevoli di un altro soggetto (imputato in un procedimento separato), che avrebbe determinato i contenuti delle dichiarazioni fiscali sfruttando la propria posizione dominante.

Impedendo l'esecuzione penitenziaria di una pena pure rientrante nei limiti che ne consentirebbero la sospensione condizionale ed inflitta ad un soggetto incensurato, nei cui confronti sia possibile formulare una prognosi favorevole sul piano dell'astensione dalla reiterazione delle condotte criminose, la disposizione sottoposta a scrutinio comprometterebbe, infine, la finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.). Essa sancirebbe, in sostanza, una presunzione assoluta non rispondente all'id quod plerumque accidit e, perciò, irrazionale e arbitraria: presunzione che colliderebbe, altresì, con le costanti indicazioni della giurisprudenza costituzionale, al lume delle quali la funzione rieducativa della pena e la risocializzazione del condannato devono esplicitarsi sulla base di criteri individualizzanti e non di rigidi automatismi.

Per quanto attiene, poi, al comma 2-bis dell'art. 13 del d.lgs. n. 74 del 2000, detta disposizione stabilisce che, per i delitti di cui al medesimo decreto legislativo, «l'applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale può essere chiesta dalle parti solo qualora ricorra la circostanza attenuante di cui ai commi 1 e 2» dello stesso art. 13, e cioè solo nel caso di estinzione mediante pagamento dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei predetti delitti.

A parere del giudice *a quo*, la norma violerebbe l'art. 3 Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti imputati del medesimo reato, a seconda delle rispettive condizioni economiche.

Violerebbe, altresì, l'art. 24 Cost., limitando il diritto di difesa dell'imputato non abbiente, il quale si vedrebbe precluso l'accesso al rito speciale esclusivamente per motivi legati alla propria condizione di impossidenza.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.



Secondo la difesa dello Stato, le questioni sarebbe inammissibili per difetto di rilevanza. Nella specie, il pubblico ministero non ha prestato il proprio consenso al “patteggiamento”: circostanza che priverebbe il giudice rimettente, in quanto giudice dell’udienza preliminare, di un autonomo potere di valutazione della richiesta formulata dall’imputato. Ai sensi dell’art. 448 cod. proc. pen., tale potere compete, infatti, unicamente al giudice del dibattimento, davanti al quale la richiesta potrà essere reiterata; detto giudice, inoltre, ove il pubblico ministero ribadisca il proprio dissenso, potrà provvedere solo all’esito del dibattimento stesso.

Le questioni sarebbero comunque inammissibili per «difetto di autosufficienza» dell’ordinanza di rimessione e omessa motivazione sulla rilevanza, non avendo il rimettente chiarito con riferimento a quali degli imputati e delle numerose imputazioni l’applicazione delle norme in esame sia indispensabile ai fini della decisione.

In relazione a tre degli imputati, il pubblico ministero non ha, infatti, prestato il consenso perché ha ritenuto non congrua la pena richiesta, richiamando solo in aggiunta la preclusione stabilita dalle norme censurate. Riguardo agli altri due imputati, il giudice *a quo* non avrebbe, d’altra parte, valutato se e a quali delle plurime condotte criminose loro ascritte le norme in esame siano applicabili *ratione temporis*. Ai sensi del comma 36-*vicies* bis dell’art. 2 del d.l. n. 138 del 2011, dette norme si applicano solo ai fatti successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del medesimo decreto, ossia al 16 (*recte*: 17) settembre 2011: laddove, invece, molte delle imputazioni indicano una data di commissione del reato anteriore.

Da ultimo, il rimettente avrebbe omissso di verificare se, nelle fattispecie concrete, risulti effettivamente superata la doppia soglia di applicabilità prevista dalla prima delle due norme denunciate (art. 12, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 74 del 2000).

Nel merito, le questioni sarebbero comunque infondate.

Quanto alla questione relativa al citato art. 12, comma 2-*bis*, insussistente risulterebbe, anzitutto, la dedotta violazione dell’art. 3 Cost.

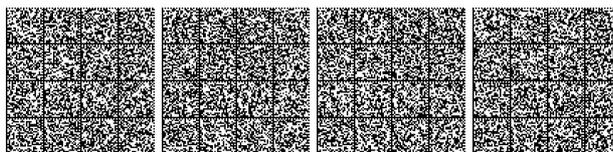
Rigettando una questione di legittimità costituzionale formulata in modo analogo, concernente le esclusioni oggettive dal cosiddetto “patteggiamento allargato” (art. 444, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.), la Corte costituzionale ha già avuto modo di rilevare che il legislatore, per ragioni di politica criminale, può bene riconnettere al titolo del reato - e non (o non soltanto) al livello della pena edittale - l’applicabilità di un trattamento sostanziale o processuale più rigoroso. In tali ipotesi, l’individuazione delle fattispecie criminose da assoggettare alla disciplina più severa - proprio in quanto basata su apprezzamenti di politica criminale, connessi specialmente all’allarme sociale generato dai singoli reati - «resta affidata alla discrezionalità del legislatore; e le relative scelte possono venir sindacate dalla Corte solo in rapporto alle eventuali disarmonie del catalogo legislativo, allorché la sperequazione normativa tra figure omogenee di reati assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione» (ordinanza n. 455 del 2006).

Nella specie, la previsione di un trattamento più rigoroso per i reati tributari, in un momento di congiuntura economica «particolarmente drammatico», non risulterebbe affatto irrazionale o arbitraria. Lo stesso rimettente dà atto, del resto, del particolare allarme sociale generato da tale categoria di reati, cui andrebbe ad aggiungersi la rilevanza del danno da essi arrecato al sistema economico nazionale nel suo complesso: fattori che giustificerebbero un trattamento differenziato rispetto ad un istituto, quale la sospensione condizionale della pena, che conserverebbe comunque una connotazione “clementiale”.

Infondata sarebbe anche la censura di violazione dell’art. 25, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell’asserita rottura del rapporto di proporzione tra risposta punitiva e fatto commesso.

La disposizione denunciata preclude, infatti, la concessione della sospensione condizionale della pena in presenza di due condizioni economicamente significative, la cui ricorrenza congiunta consentirebbe ragionevolmente di presumere che la condotta illecita non rappresenti una «devianza occasionale» del reo, ma «una percentuale importante del complesso degli affari da questo gestiti, o alla cui gestione concorre». La soglia di tipo proporzionale, ragguagliata all’incidenza dell’imposta evasa sul volume di affari, garantirebbe, in specie, l’adeguamento del trattamento sanzionatorio al fatto commesso, con riguardo alle condizioni soggettive del colpevole.

L’applicazione della sospensione condizionale non è, d’altra parte, rimessa alla totale discrezionalità del giudice, ma ad una discrezionalità da esercitare nel rispetto di parametri prefissati dal legislatore. Tali parametri possono essere indicati con maggiore o minore grado di dettaglio: nella stessa disciplina codicistica, a fianco di disposizioni molto generali, quale l’art. 133 cod. pen., che indica gli elementi da cui desumere la gravità del reato, ve ne sono altre maggiormente puntuali, quali quelle che precludono la concessione del beneficio al delinquente o contravventore abituale o professionale (art. 164, secondo comma, cod. pen.). La disposizione speciale in esame non farebbe, in effetti, che individuare con maggior dettaglio gli elementi per desumere la gravità del reato presi in considerazione dal citato art. 133 cod. pen., ponendosi, con ciò, quale espressione del normale rapporto tra la discrezionalità dell’organo giudiziario e quella del legislatore.



Quanto, poi, alla dedotta violazione del principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, primo comma, Cost.), la questione sarebbe inammissibile, in quanto il rimettente avrebbe ommesso di «contestualizzare» il dubbio di costituzionalità, specificando quali fra gli imputati nel giudizio *a quo* avrebbero assunto il ruolo di «prestanome inconsapevole»: evenienza che apparirebbe, peraltro, smentita dalle indicazioni contenute nei capi di imputazione.

La censura sarebbe, ad ogni modo, infondata. Un soggetto che abbia agito in modo «inconsapevole» non potrebbe essere, infatti, condannato per i reati tributari previsti dagli articoli da 2 a 10 del d.lgs. n. 74 del 2000, i quali richiedono tutti il dolo specifico di evasione delle imposte. Inoltre, le elevate soglie quantitative previste dalla norma censurata renderebbero altamente improbabile che possa ipotizzarsi una situazione di partecipazione inconsapevole o di «rimprovero marginale» dell'autore del fatto.

Le precedenti considerazioni escluderebbero, da ultimo, anche la configurabilità della dedotta violazione della finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.).

Parimenti infondata sarebbe la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 74 del 2000, che subordina l'accesso al rito speciale di cui all'art. 444 cod. proc. pen. al pagamento dei debiti tributari.

Tanto la disposizione generale dell'art. 165 cod. pen. che numerose norme speciali - in particolare, in materia ambientale - prevedono che la sospensione condizionale sia subordinata alla riparazione del danno, senza per ciò essere ritenute contrastanti con il principio di eguaglianza. In base al citato art. 165, d'altra parte, l'imposizione della condizione dell'adempimento degli obblighi di restituzione e risarcimento del danno è rimessa alla valutazione discrezionale del giudice solo in occasione della prima concessione del beneficio, divenendo obbligatoria ove esso sia accordato una seconda volta: e ciò senza neppure il temperamento precedentemente insito nella formula «salvo che ciò sia impossibile», soppressa dalla legge 11 giugno 2004, n. 145 (Modifiche al codice penale e alle relative disposizioni di coordinamento e transitorie in materia di sospensione condizionale della pena e di termini per la riabilitazione del condannato).

La disposizione risponde pacificamente ad una finalità specialpreventiva sia sotto il profilo negativo, dissuadendo l'autore del fatto dalla commissione di ulteriori reati sotto la minaccia di oneri personali o patrimoniali, sia sotto il profilo positivo, giacché l'onere imposto al reo contribuisce a ricostituire il rapporto di fiducia tra il soggetto e la collettività. La norma contribuisce, così, a rafforzare l'efficacia preventiva e rieducativa della pena sottesa alla disciplina della sospensione condizionale, realizzando il principio costituzionale di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.

La Corte costituzionale ha, d'altra parte, escluso che la norma violi il principio di eguaglianza, osservando come le disposizioni che impongono un onere economico per il raggiungimento di determinati fini comportano, inevitabilmente, una diversa possibilità di utilizzazione secondo la diversa condizione economica dei soggetti che quei fini si propongono di conseguire. L'interesse all'eliminazione del danno e al ravvedimento del reo rappresentano, peraltro, valori costituzionali atti a giustificare ragionevolmente la disparità di trattamento (sentenza n. 49 del 1975).

In materia di reati tributari, vi sarebbe, poi, una diretta correlazione tra entità del danno cagionato e potenzialità economiche del reo, posto che l'arricchimento degli autori del reato è esattamente corrispondente all'imposta sottratta al fisco. Sarebbe, dunque, ragionevole ipotizzare, in via generale, che l'evasore disponga, o abbia avuto la possibilità di disporre, delle risorse economiche per il risarcimento del danno.

D'altro canto, subordinare la condizione dell'adempimento dell'obbligo tributario alla valutazione delle disponibilità economiche del reo equivarrebbe a rendere inapplicabile la norma. L'evasione di imposta è, infatti, sempre più spesso realizzata da soggetti «avveduti», che non risultano formalmente proprietari di beni, e con modalità che prevedono lo svuotamento del «veicolo societario» utilizzato. L'autorità giudiziaria non sarebbe, quindi, in grado di accertare la reale consistenza del patrimonio del reo, se non a mezzo di ulteriori indagini: con la conseguenza che, nell'accesso al rito speciale, rimarrebbero avvantaggiati proprio i soggetti più callidi, che presentano una maggiore pericolosità sociale.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di La Spezia dubita della legittimità costituzionale di due disposizioni in materia penale tributaria, introdotte dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in sede di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo).

I dubbi investono, in primo luogo, l'art. 12, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 2, comma 36-*vicies* *semel*, lettera *h*), del citato d.l. n. 138 del 2011, come convertito, in forza del quale l'istituto della sospensione condizionale della pena non si applica ai delitti previsti dagli articoli da 2



a 10 del medesimo decreto legislativo, quando l'ammontare dell'imposta evasa superi - congiuntamente - il trenta per cento del volume d'affari e tre milioni di euro.

La norma censurata violerebbe l'art. 3 della Costituzione, sottoponendo i reati tributari considerati ad un trattamento irragionevolmente più severo di quello riservato alla generalità degli altri reati, ivi compresi taluni delitti contro il patrimonio pubblico con tratti di infedeltà ancora più accentuati, quali il peculato e la malversazione, per i quali non sono previste analoghe preclusioni.

La disposizione denunciata si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto impedirebbe al giudice di valutare la concreta gravità del reato, ai fini della concessione della sospensione condizionale, sulla base di tutti gli elementi indicati dall'art. 133 del codice penale, rompendo così il rapporto di proporzionalità fra la risposta punitiva e il fatto commesso.

Violerebbe, ancora, l'art. 27, primo comma, Cost., perché collegherebbe il trattamento sanzionatorio alla sola rilevanza del danno causato dal reato, anziché al «rimprovero soggettivo» che può essere mosso all'agente, in contrasto con il principio di personalità della responsabilità penale.

Comprometterebbe, infine, la finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.), imponendo un trattamento punitivo che può risultare, in concreto, inadeguato e desocializzante.

Il rimettente censura, in secondo luogo, l'art. 13, comma 2-bis, del d.lgs. n. 74 del 2000, aggiunto dall'art. 2, comma 36-vicies semel, lettera m), del d.l. n. 138 del 2011, ove si stabilisce che, per i delitti di cui al medesimo decreto legislativo, l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale può essere chiesta dalle parti solo qualora ricorra la circostanza attenuante di cui ai commi 1 e 2 dello stesso art. 13, e cioè solo nel caso di estinzione, mediante pagamento, dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei predetti delitti.

La previsione violerebbe tanto l'art. 3 Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti imputati del medesimo reato, a seconda delle loro condizioni economiche; quanto l'art. 24 Cost., limitando il diritto di difesa dell'imputato non abbiente, il quale vedrebbe precluso l'accesso al rito speciale esclusivamente per motivi legati alla propria condizione di impossidenza.

2.- Invertendo l'ordine di prospettazione del rimettente, deve essere esaminata per prima - in quanto logicamente pregiudiziale - la questione afferente alla limitazione del "patteggiamento" prevista dall'art. 13, comma 2-bis, del d.lgs. n. 74 del 2000.

Nel caso di specie, il giudice *a quo* si trova, infatti, a dover decidere sulla richiesta di applicazione della pena formulata dagli imputati di plurimi reati tributari (oltre che di altri delitti): richiesta subordinata alla concessione della sospensione condizionale (art. 444, comma 3, cod. proc. pen.). Il primo punto da chiarire, perciò, è se il "patteggiamento" sia ammesso in relazione ai reati per cui si procede. Solo se si risponda affermativamente a tale quesito ci si potrà interrogare sulla realizzabilità della condizione cui la richiesta è subordinata.

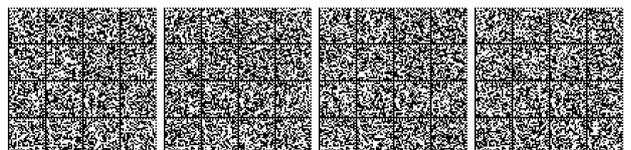
3.- Con riguardo alla questione concernente il citato art. 13, comma 2-bis, le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato non sono fondate.

Quanto all'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza - connessa al fatto che, nella specie, il pubblico ministero non ha prestato il consenso alla richiesta di applicazione della pena - vale il rilievo che, alla luce di quanto riferito nell'ordinanza di remissione, almeno rispetto a due dei cinque imputati nel giudizio *a quo*, il dissenso è stato motivato unicamente con le preclusioni stabilite dalle norme censurate. Rimosse queste ultime, l'opposizione del rappresentante della pubblica accusa - non sindacabile dal rimettente, in quanto giudice dell'udienza preliminare - verrebbe automaticamente meno e la richiesta potrebbe essere quindi accolta.

Eguale infondata è l'eccezione di difetto di motivazione sulla rilevanza, per non avere il rimettente specificato a quali, fra i numerosi reati contestati, le norme censurate siano applicabili *ratione temporis*. La richiesta di applicazione della pena proposta dagli imputati investe, infatti, tutte le imputazioni cumulativamente formulate nei loro confronti. Basta, perciò, che la preclusione censurata operi in rapporto ad una sola di esse perché la richiesta divenga inaccoglibile. E tale condizione certamente sussiste, posto che - alla luce dei capi di imputazione riprodotti nell'ordinanza di remissione - buona parte dei reati tributari per cui si procede risultano commessi dopo il 17 settembre 2011 (data a partire dalla quale la denunciata limitazione del "patteggiamento" è divenuta operante, ai sensi dell'art. 2, comma 36-vicies bis, del d.l. n. 138 del 2011).

4.- Nel merito, la questione è infondata.

Con la norma sottoposta a scrutinio, il legislatore ha introdotto una esclusione oggettiva dal "patteggiamento", riferita alla generalità dei delitti in materia tributaria previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000: esclusione che si affianca alle numerose esclusioni oggettive dal cosiddetto "patteggiamento allargato" - ossia dal patteggiamento per una pena detentiva compresa tra i due e i cinque anni - già previste dall'art. 444, comma 1-bis, cod. proc. pen.



Nel negare l'illegittimità costituzionale di tali esclusioni, questa Corte ha rilevato come rientri nella discrezionalità del legislatore riconnettere al titolo del reato, e non (o non soltanto) al livello della pena edittale, un trattamento più rigoroso, quanto all'accesso al rito alternativo: discrezionalità il cui esercizio - in quanto basato su apprezzamenti di politica criminale, connessi specialmente all'allarme sociale generato dai singoli reati - è sindacabile solo ove decampi nella manifesta irragionevolezza e nell'arbitrio, come avviene quando le scelte operate determinino inaccettabili sperequazioni tra figure criminose omogenee (ordinanza n. 455 del 2006). Censura, questa, peraltro non mossa dal rimettente alla norma in esame.

Nel frangente, il legislatore ha inteso rimuovere la preclusione solo quando ricorra una circostanza attenuante speciale collegata alla riparazione dell'offesa causata dal reato, qual è quella delineata dai commi 1 e 2 dello stesso art. 13 del d.lgs. n. 74 del 2000: vale a dire, solo se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei delitti considerati siano stati «estinti mediante pagamento, anche a seguito delle speciali procedure conciliative o di adesione all'accertamento previste dalle norme tributarie».

Il giudice *a quo* reputa tale soluzione normativa incompatibile con gli artt. 3 e 24 Cost., in quanto generativa di una disparità di trattamento fra imputati del medesimo reato in ragione delle loro condizioni economiche e, al tempo stesso, di una limitazione del diritto di difesa dei non abbienti. Solo chi abbia la "forza economica" per pagare - tempestivamente e compiutamente - il debito tributario ha, infatti, la possibilità di accedere al rito alternativo e al connesso sconto di pena.

L'assunto - sulla cui base il rimettente chiede la rimozione integrale della norma preclusiva - non può essere condiviso.

Questa Corte ha già escluso - con risalente decisione - i vulnera costituzionali denunciati in rapporto alla circostanza attenuante comune del risarcimento del danno, di cui all'art. 62, numero 6), prima parte, del codice penale, rispetto alla quale quella tributaria si pone in rapporto di specialità (sentenza n. 111 del 1964, le cui affermazioni sono state successivamente ribadite dalla sentenza n. 49 del 1975, con riguardo alla possibilità di subordinare la sospensione condizionale della pena alla riparazione del danno).

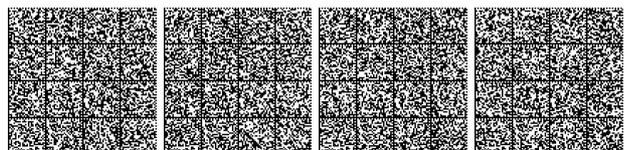
Nell'occasione, la Corte ha rilevato che qualunque norma che imponga oneri patrimoniali per il raggiungimento di determinati fini risulta diversamente utilizzabile a seconda delle condizioni economiche dei soggetti interessati a conseguirli. Non per questo solo, tuttavia, essa è costituzionalmente illegittima. Ciò avviene esclusivamente in due ipotesi: da un lato, quando ne risulti compromesso l'esercizio di un diritto che la Costituzione garantisce a tutti paritariamente (quale il diritto di azione e difesa in giudizio, come avveniva per i vecchi istituti del *solve et repete* e della *cautio pro expensis*: sentenze n. 21 del 1961 e n. 67 del 1960); dall'altro, quando gli oneri imposti non risultino giustificati da ragioni connesse a circostanze obiettive, così da determinare irragionevoli situazioni di vantaggio o svantaggio.

È del tutto evidente come questa seconda ipotesi non ricorra nel caso in esame. Il generale interesse pubblico (oltre che della persona offesa) all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato, anche per il suo valore sintomatico del processo di ravvedimento del reo - interesse che giustifica le disparità di trattamento indotte dal citato art. 62, numero 6), prima parte, cod. pen. (sentenza n. 111 del 1964) - si coniuga, infatti, nel frangente, allo specifico interesse alla integrale riscossione dei tributi evasi.

Ma neppure ricorre la prima ipotesi: e ciò ancorché l'onere patrimoniale imposto dalla norma censurata incida - tramite il richiamo all'anzidetta circostanza attenuante - sulla fruizione di un istituto che, a differenza di questa, non ha natura esclusivamente sostanziale, ma "ibrida" (processuale-sostanziale), quale il "patteggiamento"; rito alternativo cui si collega, in funzione incentivante, la possibilità di beneficiare di una consistente riduzione della pena (fino a un terzo: art. 444, comma 1, cod. proc. pen.).

È ben vero che, per reiterata affermazione di questa Corte, la facoltà di chiedere i riti alternativi - quando è riconosciuta - costituisce una modalità, tra le più qualificanti ed incisive (sentenze n. 237 del 2012 e n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 273 del 2014, n. 333 del 2009 e n. 219 del 2004).

Ma è altrettanto vero che la negazione legislativa di tale facoltà in rapporto ad una determinata categoria di reati non vulnera il nucleo incompressibile del predetto diritto. La facoltà di chiedere l'applicazione della pena non può essere evidentemente considerata una condicio sine qua non per un'efficace tutela della posizione giuridica dell'imputato, tanto è vero che essa è esclusa per un largo numero di reati: tutti quelli per i quali non può essere inflitta, in concreto, una pena detentiva contenuta entro il limite generale di fruibilità dell'istituto (cinque anni di pena detentiva, ovvero due, rispetto ai reati esclusi dal "patteggiamento allargato"); tutti quelli di competenza del tribunale per i minorenni e del giudice di pace (art. 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante «Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni», e art. 2, comma 1, lettera g, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, recante «Disposizioni sulla competenza penale del giudice di



pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468»: sulla legittimità costituzionale di tali esclusioni, sentenza n. 135 del 1995; ordinanze n. 28 del 2007, n. 312 e n. 228 del 2005).

La stessa attenuante comune del risarcimento del danno può, del resto, condizionare la fruibilità del “patteggiamento”, quante volte il suo riconoscimento risulti concretamente indispensabile per far scendere la pena detentiva al di sotto del limite dei cinque anni (ovvero dei due anni, quanto ai reati esclusi dal “patteggiamento allargato”).

Si aggiunga che, come evidenziato dalla difesa dello Stato, con riguardo ai reati tributari vi è, di regola - anche se non immancabilmente - una diretta correlazione tra entità del danno cagionato e risorse economiche del reo (ove questi si identifichi nel contribuente persona fisica), o da lui comunque gestite (ove si tratti dell'amministratore o del liquidatore di società o enti), posto che il profitto conseguente al reato corrisponde all'imposta sottratta al fisco. Si tratta di una situazione analoga, mutatis mutandis, a quella riscontrabile in rapporto al delitto di insolvenza fraudolenta, di cui all'art. 641 cod. pen., rispetto al quale l'adempimento dell'obbligazione ha addirittura effetti estintivi del reato.

5.- La riscontrata infondatezza della questione inerente alla preclusione del “patteggiamento” rende inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione relativa al divieto di concessione della sospensione condizionale della pena per i delitti di cui agli articoli da 2 a 10 del d.lgs. n. 74 del 2000, sancita dal censurato art. 12, comma 2-bis, del medesimo decreto.

La richiesta presentata dagli imputati nel giudizio *a quo* va, infatti, comunque disattesa per la pregiudiziale ragione che il “patteggiamento” non è consentito in rapporto ai reati per cui si procede: di modo che l'eventuale rimozione dell'ostacolo alla concessione della sospensione condizionale, cui la richiesta è subordinata, rimarrebbe del tutto ininfluenza sulla decisione che il rimettente è chiamato ad adottare.

Resta con ciò assorbita l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza, formulata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in correlazione all'asserita mancata verifica, da parte del rimettente, dell'avvenuto superamento, nelle singole fattispecie contestate, delle soglie quantitative cui è subordinata l'applicabilità della norma censurata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2-bis, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 2, comma 36-vicies *semel*, lettera m), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di La Spezia con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2-bis, del d.lgs. n. 74 del 2000, aggiunto dall'art. 2, comma 36-vicies *semel*, lettera h), del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di La Spezia con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 maggio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

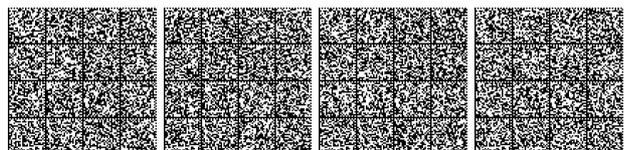
Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 52

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 maggio 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 12 del 2012 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Piano Territoriale Regionale delle Attività di Cava - Previsione che il piano viene predisposto in raccordo con la pianificazione territoriale paesaggistica e urbanistica - Ricorso del Governo - Denunciato svilimento della prevalenza gerarchica del Piano paesaggistico affermata dal codice dei beni culturali e del paesaggio rispetto al Piano dell'attività di cava - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 3, comma 1, che modifica l'art. 4 della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 145.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 12 del 2012 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Piano Territoriale Regionale delle Attività di Cava - Formazione ed approvazione del Piano - Soppressione della previsione della necessaria presentazione del rapporto ambientale redatto sulla base del rapporto preliminare del d.lgs. n. 152 del 2006 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il procedimento di VAS previsto dal codice dell'ambiente - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 4, comma 1, che modifica l'art. 5, comma 1, della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 11, comma 5, e 13, commi 1 e 3.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 12 del 2012 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva - Previsione che il provvedimento di autorizzazione contiene, tra l'altro, "l'individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica, per l'esecuzione degli interventi che non si configurano come variante sotto il profilo paesaggistico" - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi generali in tema di tipicità degli atti amministrativi per la introduzione di un atto (atipico) di "riforma", a fronte dell'attribuzione all'atto autorizzativo in materia di cave del potere di incidere sugli effetti e sull'ambito applicativo di un altro e diverso atto autorizzativo (l'autorizzazione paesaggistica) - Contrasto con quanto prevede, in tema di autorizzazione paesaggistica, il codice dei beni culturali e del paesaggio - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 8, comma 3, che modifica l'art. 9 della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, parte III, in particolare, art. 146, comma 4.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva - Varianti all'autorizzazione - Previsione che le varianti devono acquisire la preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, ove si tratti di varianti non rientranti nei margini di flessibilità stabiliti - Ricorso del Governo - Contrasto con quanto prevede, in tema di autorizzazione paesaggistica, il codice dei beni culturali e del paesaggio - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 11, comma 2, che modifica l'art. 12 della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, parte III, in particolare, art. 146, comma 4.



Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Permesso di ricerca - Previsione che il permesso contiene l'individuazione degli elementi essenziali caratterizzanti il programma dei lavori di ricerca e l'individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica - Previsione che talune varianti al permesso sono eseguibili mediante SCIA, allegando gli elaborati progettuali, ferma restando la preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, ove si tratti di varianti non rientranti nei margini di flessibilità stabiliti - Ricorso del Governo - Contrasto con quanto prevede, in tema di autorizzazione paesaggistica, il codice dei beni culturali e del paesaggio - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 17, commi 2 e 3, che modificano l'art. 19 della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, parte III, in particolare, art. 146, comma 4.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Norme transitorie relative all'autorizzazione paesaggistica - Richiamo ai "margini di flessibilità" di cui all'art. 9, comma 2, lett. c-bis), della legge regionale n. 12 del 2012, per le autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva in corso e per le attività di vigilanza e sanzionatorie - Ricorso del Governo - Denunciato riferimento all'individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica in contrasto con il codice dei beni culturali e del paesaggio che non definisce il concetto dei "margini di flessibilità" - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 24, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, parte III, in particolare, art. 146, comma 4.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Riutilizzo di materiali - Disciplina del recupero e lavorazione di materiali di provenienza esterna, estratti da altre cave ovvero derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti - Previsione del rilascio del titolo autorizzativo ad esercitare le attività di recupero mediante la presentazione al SUAP di una SCIA - Ricorso del Governo - Denunciata generica formulazione delle nuove disposizioni - Non conformità alla procedura specificamente prevista dalla normativa ambientale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 15, che modifica l'art. 17 della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 208; decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) - Previsione che le modifiche al Piano approvato ai sensi della legge regionale n. 12 del 1979, che conserva efficacia fino all'entrata in vigore del Piano Regionale dell'Attività di cava di cui alla legge regionale n. 12 del 2012, sono approvate dalla Giunta regionale - Ricorso del Governo - Denunciata mancata partecipazione degli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali - Contrasto con il codice dei beni culturali e ambientali che prevede la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, art. 23, commi 1 e 2, che modificano l'art. 28 della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 143, e 156.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato, nei confronti della Regione Liguria, in persona del suo Presidente per la dichiarazione della illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, 4, comma 1, 8, comma 3, 11, comma 2, 15, commi 1 e 2, 17, commi 2 e 3, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2 della legge regionale 6 marzo 2015, n. 6 "modifiche alle leggi regionali 5 aprile 2012, numero 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), 21 giugno 1999, numero 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), 4 agosto 2006, numero 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la



protezione dell'ambiente ligure) e 2 dicembre 1982, numero 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)" (B.U.R. 11 marzo 15, n. 7 — parte prima).

Con la legge regionale 6 marzo 2015, la Regione Liguria reca modifiche alle leggi regionali 5 aprile 2012, numero 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), 21 giugno 1999, numero 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), 4 agosto 2006, numero 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure) e 2 dicembre 1982, numero 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)".

Essa presenta profili di illegittimità costituzionale in relazione alle sotto elencate disposizioni, per i motivi di seguito specificati:

1) L'art. 3, comma 1, modifica l'articolo 4 della l.r. 12/2012, concernente il Piano Territoriale Regionale delle Attività di Cava, stabilendo che l'approvazione del Piano tenga conto, tra l'altro, di un criterio di razionalizzazione dello sfruttamento dei giacimenti esistenti mediante ampliamento delle attività estrattive in corso o dismesse, entro i limiti di natura paesaggistica stabiliti "in raccordo con la relativa pianificazione territoriale".

La modifica apportata sostituisce la disposizione che impone la coerenza con il Piano territoriale di coordinamento paesistico del Piano territoriale regionale dell'attività di cava con la previsione, più blanda e tenue, di un mero "raccordo" tra i due strumenti di pianificazione, con l'evidente conseguenza che tale previsione sminuisce inammissibilmente la prevalenza gerarchica del Piano paesaggistico — affermata dall'articolo 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42/2004 s.m.i. rispetto al sottordinato Piano dell'attività di cava, ammettendo che tale ultimo strumento possa semplicemente raccordarsi con il Piano paesaggistico e, dunque, possa presentare anche profili di incoerenza rispetto a tale livello sovraordinato di pianificazione.

La predetta previsione si pone in netto contrasto con il citato art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio e, suo tramite, con l'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

2) L'articolo 4, comma 1, modifica il comma 1 dell'articolo 5 della l.r. 12/2012 relativo Formazione ed approvazione del Piano territoriale regionale dell'attività di cava, sopprimendo le parole "corredato dal rapporto ambientale redatto sulla base del rapporto preliminare ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni" dal testo originale che recitava: "Il progetto di Piano è adottato dalla Giunta regionale, corredato dal rapporto ambientale redatto sulla base del rapporto preliminare ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni, sentito il Comitato Tecnico Regionale di cui alla legge regionale 6 aprile 1999, n. 11 (Riordino degli organi tecnici collegiali operanti in materia di territorio) e successive modificazioni ed integrazioni."

Il testo del citato comma 1, di nuova formulazione, oltre ad utilizzare l'espressione inappropriata "progetto di Piano" anziché "proposta di piano" come stabilito dal Testo Unico ambientale d.lgs. n. 152/06 (artt. 13 e 14), risulta non coerente con il procedimento di VAS previsto dal citato Testo Unico.

Infatti, il d.lgs. n. 152/06, pur non disponendo esplicitamente che il rapporto ambientale venga "adottato" insieme alla proposta di piano, stabilisce all'art. 11, comma 5, che: "La VAS costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione."

La disposizione regionale in questione, stralciando la frase sopra indicata, prevede una modifica procedurale idonea a comportare l'adozione di un Piano su cui non siano state sviluppate le opportune analisi di VAS (scoping e successiva elaborazione del Rapporto Ambientale) laddove, invece, la norma statale è perentoria, stabilendo all'art. 13, comma 1, che "Sulla base di un rapporto preliminare sui possibili impatti ambientali significativi dell'attuazione del piano o programma, il proponente e/o l'autorità procedente entrano in consultazione, sin dai momenti preliminari dell'attività di elaborazione di piani e programmi, con l'autorità competente e gli altri soggetti competenti in materia ambientale, al fine di definire la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale." Inoltre, il comma 3 del su indicato articolo 13 sancisce che il rapporto ambientale costituisce parte integrante del piano o del programma e ne accompagna l'intero processo di elaborazione ed approvazione.

Pertanto, l'articolo 4, comma 1, della legge in esame, dettando disposizioni difformi — e oltretutto in senso meno rigoroso in materia di Valutazione ambientale strategica — invade la potestà legislativa esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di cui all'articolo 117, comma secondo, lett. s) Cost., per contrasto con le norme statali interposte di cui agli articoli 11, comma 5 e 13, commi 1 e 3, del d.lgs. 152/06. Infatti, il d.lgs. n. 152/06, pur non disponendo esplicitamente che il rapporto ambientale venga "adottato" insieme alla proposta di piano, stabilisce all'art. 11, comma 5, "La VAS costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione."



La disposizione regionale in questione, stralciando la frase sopra indicata, prevede una modifica procedurale idonea a comportare l'adozione di un Piano su cui non siano state sviluppate le opportune analisi di VAS (scoping e successiva elaborazione del Rapporto Ambientale) laddove, invece, la norma statale è perentoria, stabilendo all'art. 13, comma 1 "Sulla base di un rapporto preliminare sui possibili impatti ambientali significativi dell'attuazione del piano o programma, il proponente e/o l'autorità procedente entrano in consultazione, sin dai momenti preliminari dell'attività di elaborazione di piani e programmi, con l'autorità competente e gli altri soggetti competenti in materia ambientale, al fine di definire la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale." Inoltre, il comma 3 del su indicato articolo 13 sancisce che il rapporto ambientale costituisce parte integrante del piano o del programma e ne accompagna l'intero processo di elaborazione ed approvazione.

Pertanto, l'articolo 4, comma 1, della legge in esame, dettando disposizioni difformi — e oltretutto in senso meno rigoroso in materia di Valutazione ambientale strategica — invade la potestà legislativa esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di cui all'articolo 117, comma secondo, lett. s) Cost., per contrasto con le norme statali interposte di cui agli articoli 11, comma 5 e 13, commi 1 e 3, del d.lgs. 152/06.

3) L'art. 8, comma 3 modifica l'articolo 9 della l.r. 12/2012, prevedendo che il provvedimento di autorizzazione dell'attività estrattiva contenga, tra l'altro, "c *bis*) l'individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica, per l'esecuzione degli interventi che non si configurano come variante sotto il profilo paesaggistico". Tale disposizione presenta profili di illegittimità costituzionale. In primo luogo, essa contrasta con i principi generali in tema di tipicità degli atti amministrativi (e, dunque, con l'art. 97 Cost.), poiché attribuisce all'atto autorizzativo in materia di cave il potere di incidere sugli effetti e sull'ambito applicativo di un altro e diverso atto autorizzativo (l'autorizzazione paesaggistica), introducendo un atto (atipico) di "riforma" che appare del tutto estraneo al sistema del diritto amministrativo (l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di cava e l'autorizzazione paesaggistica sono provvedimenti regolati da presupposti e procedure differenti). La norma contrasta, inoltre, con l'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e, quindi, con le disposizione della Parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio, relativa ai beni paesaggistici; in particolare, con l'art. 146, comma 4, che stabilisce che "L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio". Infatti, la "individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica", rimessa peraltro, come detto, a un atto di diversa natura, non è in alcun modo contemplata dalle norme del codice che costituiscono l'unica fonte normativa autorizzata dalla Costituzione a regolare l'autorizzazione paesaggistica.

4) Analoghe considerazioni valgono per la norma contenuta nell'art. 11, comma 2, che modifica l'articolo 12 della l.r. 12/2012, prevedendo che le varianti all'autorizzazione devono acquisire la preventiva autorizzazione paesaggistica, "ove si tratti di varianti. non rientranti nei margini di flessibilità di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c-*bis*), e/o di altri titoli previsti dalla normativa vigente".

Seppure la norma regionale persegua evidenti finalità di semplificazione, con modifiche tese a rendere più snelle le procedure di approvazione delle varianti ai programmi di coltivazione, eliminando la necessità di emanare una nuova autorizzazione paesaggistica nel caso di varianti che rientrino nei "margini di flessibilità", stabiliti ai sensi del nuovo articolo 9 della legge regionale n. 12 del 2012, deve tuttavia, rilevarsi che, come detto, il concetto di "margine di flessibilità" dell'autorizzazione paesaggistica non è definito dalla vigente legislazione statale in materia paesaggistica e quindi la disposizione incorre negli stessi vizi sopra rilevati, ponendosi in contrasto con le disposizione della Parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio, relativa ai beni paesaggistici; in particolare, con l'art. 146, comma 4, e suo tramite, con l'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

5) Parimenti risultano censurabili per le medesime ragioni le norme contenute nell'articolo 17, commi 2 e 3, che modificano l'articolo 19 della l.r. 12/2012, concernente i permessi di ricerca. In particolare viene previsto che il permesso di ricerca contenga, oltre all'individuazione degli elementi essenziali caratterizzanti il programma dei lavori di ricerca "l'individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica" e che talune varianti al permesso siano eseguibili mediante SCIA, allegando gli elaborati progettuali, ferma restando, la preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, "ove si tratti di varianti non rientranti nei margini di flessibilità di cui al comma 3, e/o di altri titoli previsti dalla normativa vigente". Si ribadisce in proposito che tale concetto non è definito dalla vigente legislazione in materia paesaggistica e quindi presenta i profili di illegittimità costituzionale già evidenziati, ponendosi così la norma in netto contrasto con le disposizione della Parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio, relativa ai beni paesaggistici; in particolare, con l'art. 146, comma 4, e suo tramite, con l'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

6) Le medesime osservazioni valgono infine per le norme transitorie contenute nell'articolo 24, commi 1 e 2, laddove si richiamano nuovamente i "margini di flessibilità" di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c-*bis*), della l.r. 12/2012



come modificato dalla presente legge, sia per le autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale, sia per le attività di vigilanza e sanzionatorie. Le disposizioni regionali in parola, contenendo il riferimento all'individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica, si pongono in contrasto con le disposizione della Parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio, relativa ai beni paesaggistici; in particolare, con l'art. 146, comma 4, e suo tramite, con l'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

7) L'articolo 15 della legge in esame modifica l'articolo 17 della l.r. 12/2012 concernente il "Riutilizzo di materiali" in particolare, il comma 1 inserisce nel comma 1 del citato articolo 17 le parole "di provenienza esterna, estratti da altre cave ovvero" e sopprime le parole "al fine del loro riutilizzo, in complementarietà ai materiali di cava".

A seguito di tali modifiche, il testo dell'articolo 17, comma 1, attualmente dispone "1. Negli impianti a servizio dell'attività di cava è consentito il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, estratti da altre cave ovvero derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti, a condizione che tale attività sia svolta nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia ambientale e di rifiuti delle industrie estrattive e che l'attività prevalente dell'azienda continui ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo."

Il comma 2 del medesimo articolo 15 delle legge in esame, nel sostituire il comma 2 dell'articolo 17 della citata l.r. 12/2002, prevede "2. Il titolare dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva è tenuto a presentare allo SUAP una SCIA, ai sensi dell'articolo 19 della L. 241/1990 e successive modificazioni e integrazioni, per l'avvio dell'attività di cui al comma 1, secondo modalità stabilite dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera b). In caso di accertata carenza dei presupposti e delle condizioni prescritte per la SCIA, si applica l'articolo 19, commi 3 e 4, della L. 241/1990 e successive modificazioni e integrazioni."

A seguito di tali modifiche, il comma 1 dell'articolo 17 della l.r. 12/2012 è idoneo ad autorizzare negli impianti a servizio dell'attività di cava il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, sia estratti da altre cave ovvero derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti a condizione che tale attività sia svolta nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia ambientale e di rifiuti delle industrie estrattive e che l'attività prevalente dell'azienda continui ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo.

La formulazione delle disposizioni si rivela troppo generica in quanto non risulta chiaro se l'attività di recupero è relativa soltanto all'esercizio di un impianto di recupero dei rifiuti, che sarebbe localizzato all'interno della cava stessa, oppure se si intende anche utilizzare il materiale così trattato direttamente all'interno della cava stessa.

Né può affermarsi che la norma di salvaguardia, contenuta nel comma 1 dell'articolo 17 della l.r. n. 12/2012, così come modificato, secondo cui le attività debbano essere svolte nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia ambientale e di rifiuti delle industrie estrattive e che l'attività prevalente dell'azienda continui ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo, risulti sufficiente ad evitare che le disposizioni recate dal comma 2, lette in combinato disposto con quelle del comma 1, consentano di avviare le attività di recupero subordinandole a semplice SCIA e non a regime autorizzativo, come imposto dalla normativa statale di riferimento, poiché la modifica regionale non precisa che la SCIA debba essere successiva e condizionata al rilascio delle autorizzazioni ambientali.

Di conseguenza, fermo restando il rispetto dell'art. 10, comma 3 del d.lgs. n. 117/2008, che dispone "3- Il riempimento dei vuoti e delle volumetrie prodotti dall'attività estrattiva con rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione di cui al presente decreto è sottoposto alle disposizioni di cui al decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, relativo alle discariche di rifiuti", anche il comma 2 del medesimo articolo 17, della l.r. 12/2012, come sostituito dalla legge in esame, prevedendo il rilascio del titolo autorizzativo ad esercire le attività di recupero sopradescritte mediante la presentazione al SUAP di una SCIA, non appare conforme a quanto specificamente previsto dalla normativa ambientale che per l'attività descritta impone la procedura ordinaria di cui all'articolo 208 (Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti) del d.lgs. 150/06 o semplificata di cui al DM 5/2/98 "Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22",

Pertanto, l'articolo 15, commi 1 e 2, della legge in esame, dettando disposizioni difformi — e oltretutto in senso meno rigoroso in materia di rifiuti — invade la potestà legislativa esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di cui all'articolo 117, comma secondo, lett. s) Cost., per contrasto con le norme statali interposte di cui all'articolo 208 del d.lgs. 152/06 nonché del DM 5/2/98 anch'esso espressione del potere legislativo esclusivo dello Stato.

8) L'articolo 23, commi 1, 2 prevede modifiche all'articolo 28 della l.r. 12/2012, riguardante la disciplina transitoria fino all'entrata in vigore del Piano Regionale dell'Attività di Cava previsto dalla stessa legge regionale n. 12/2012. In particolare la norma transitoria di cui all'articolo 28 della l.r. 12/2012 ha previsto che, nelle more dell'approvazione del nuovo PRAC, conserva efficacia il Piano approvato ai sensi della legge regionale 10 aprile 1979, n. 12 (Norme sulla disciplina della coltivazione di cave e torbiere). La modifica apportata dalla norma regionale oggi in esame aggiunge che "Le modifiche a tale Piano non comportanti variante al Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (PTCP) o modifica alla tipologia di cava sono approvate dalla Giunta regionale previo parere dei comuni, della Città metropoli-



tana e delle province territorialmente interessati, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta. Le modifiche al Piano necessarie ai fini della correzione di meri errori materiali sono approvate dal dirigente della struttura regionale competente in materia di attività estrattive.”.

Si osserva, al riguardo, che non è prevista alcuna partecipazione degli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali ai procedimenti previsti dalla norma — che implicano una valutazione circa la coerenza delle modifiche o correzioni con il PTCP — al fine di verificare che, effettivamente, si tratti di modifiche che non comportano varianti al piano territoriale di coordinamento paesistico.

Tale disposizione si pone, quindi, in contrasto con l’art. 145, comma 5, del codice che dispone che “La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo”.

La Corte costituzionale si è espressa più volte in proposito, da ultimo con la sentenza n. 197 del 2014, affermando il principio che l’esclusione di qualsiasi forma di partecipazione di qualsivoglia organismo ministeriale al «procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica» si pone in evidente contrasto con la normativa statale interposta e, in particolare, con il citato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, il quale — in linea con le prerogative riservate allo Stato dalla disposizione costituzionale evocata a parametro, come anche riconosciute da costante giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, sentenza n. 235 del 2011) — specificamente impone che la Regione adotti la propria disciplina «assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (Corte cost., sentenza n. 211 del 2013).

La previsione regionale dunque contrasta con il menzionato art. 145, comma 5, del codice dei Beni culturali e del paesaggio, violando così l’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di paesaggio.

Inoltre il medesimo art. 23, al comma 2 inserisce un comma 1-*bis* all’articolo 28 della l.r. 12/2012 dal seguente tenore:

“1-*bis*. Fino all’approvazione del Piano di cui all’articolo 4, la Regione può rilasciare, per una sola volta, autorizzazioni aventi ad oggetto un incremento non eccedente il 25 per cento della superficie dell’areale di cava e/o la modifica della tipologia normativa. Tali autorizzazioni non comportano variante al Piano approvato ai sensi della l.r. 12/1979 e successive modificazioni e integrazioni, né al PTCP e sono rilasciate secondo la procedura di cui all’articolo 11, purché sia verificata la coerenza con gli altri strumenti di tutela del territorio e ricorrano le seguenti condizioni:

- a) la cava sia in esercizio al momento della presentazione della domanda di autorizzazione;
- b) il programma di coltivazione abbia esaurito le potenzialità previste dal Piano vigente;
- c) la scheda di progetto del Piano relativa alla cava sia stata già presente nel Piano originario approvato con deliberazione del Consiglio regionale 29 febbraio 2000, n. 16 e non abbia mai subito modifiche in termini di ampliamento dell’areale o di variazioni del regime normativo;
- d) il materiale oggetto di coltivazione non contenga amianto;
- e) l’ampliamento dell’areale di cava interessi esclusivamente zone a destinazione agricola e/o agricolo-boschiva;
- f) l’ampliamento dell’areale di cava non interessi, nemmeno parzialmente:
 - 1) gli ambiti di Conservazione (CE), livello locale del PTCP;
 - 2) i Siti Interesse Comunitario (SIC) o Zone Protezione Speciale (ZPS);
 - 3) i crinali principali.”.

La disposizione prevede quindi che la Regione possa rilasciare autorizzazioni aventi ad oggetto un incremento del 25 per cento dell’areale di cava e/o la modifica della tipologia normativa, stabilendo che tali incrementi non comportino variazioni al PTCP.

Al riguardo, si osserva che l’irrelevanza dell’incremento della superficie dell’areale di cava sino al 25 per cento, prevista anche in relazione al PTCP, per quanto concerne le zone soggette a vincolo paesaggistico *ex lege* (come i boschi e le montagne per la parte eccedente 1.200 metri sul livello del mare) o provvedimentale, non può essere presunto dal legislatore regionale, bensì deve costituire oggetto di accordo con il Ministero per i Beni e le Attività culturali, considerato, per di più, che potrebbe trattarsi di ampliamenti dell’area di cava molto estesi.

Le modifiche al piano paesaggistico, infatti, devono essere concordate con la citata Amministrazione dello Stato, ai sensi degli articoli 135, 143 e 156 del codice, che sanciscono il principio fondamentale della pianificazione congiunta, che regge l’intera architettura della disciplina in materia di tutela del paesaggio.



La disposizione in esame quindi, ponendosi in contrasto con gli articoli 135, 143 e 156 del codice per i Beni culturali ed il paesaggio, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s, del codice, che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di paesaggio.

P. Q. M.

Si conclude perché le disposizioni regionali impugnate siano dichiarate costituzionalmente illegittime.

Si producono:

estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 29 aprile 2015;

relazione, allegata alla medesima delibera, del Dipartimento per gli Affari regionali, il turismo e lo sport;

legge regionale n. 6 del 6.3.2015.

Roma, 30 aprile 2015

l'Avvocato dello Stato: GIOVANNI PALATIELLO

15C00190

N. 96

Ordinanza dell'11 marzo 2015 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Brazzale Nives contro INPS

Previdenza e assistenza - Contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale - Previsione, con norma autoqualificata interpretativa, della determinazione della retribuzione pensionabile relativa al periodo di lavoro svolto all'estero moltiplicando per cento l'importo dei contributi trasferiti e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva in vigore nel periodo cui si riferiscono i contributi stessi - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU alla luce della sentenza Stefanetti ed altri contro Italia (che ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU e dell'art. 6, paragrafo 1 CEDU) - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale n. 172/2008 e n. 264/2012, ritenute dal giudice rimettente superate dalla richiamata pronuncia della Corte EDU.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 777.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6, § 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi signori Magistrati:

dott. Gabriella Coletti De Cesare - Presidente

dott. Pietro Venuti - Consigliere

dott. Giuseppe Bronzini - Rel. Consigliere

dott. Antonio Manna - Consigliere

dott. Lucia Tria - Consigliere

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA INTERLOCUTORIA

Sul ricorso 7115-2009 proposto da:

Brazzale Nives BRZNV541H44L746M, domiciliata in Roma, piazza Cavour presso la cancelleria della Corte Suprema di Cassazione, rappresentata e difesa dall'avv.to Giuseppe Cimino, giusta delega in atti; ricorrente -

Contro INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale codice fiscale n. 80078750587 in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria n. 29, presso L'Avvocatura Centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandro Riccio, Giuseppina Giannico, Nicola Valente, giusta delega in atti; controricorrente;

Avverso la sentenza n. 1285/2008 della Corte d'Appello di Torino, depositata il 19 dicembre 2008, n.r.g. 182/07;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 17 dicembre 2014 dal Consigliere dott. Giuseppe Bronzini;

Udito l'Avvocato Sergio Preden per delega verbale Nicola Valente;

Udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Paola Mastroberardino che ha concluso in via principale remissione alle Sezioni Unite Civili, in subordine sollevare questione ex art. 117 Corte Cost. in riferimento art. 1 Proc. Cedu. In ulteriore subordine rigetto.

Udienza del 17 dicembre 2014, causa n. 8

R.G. n. 7115/09

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con ricorso al Tribunale di Verbania Brazzale Nives evocava in giudizio l'INPS esponendo di essere titolare di pensione di anzianità avendo perfezionato il trasferimento presso l'INPS della contribuzione versata in Svizzera; di avere chiesto all'Istituto il ricalcolo della pensione sulla base dell'effettiva retribuzione percepita in Svizzera, anziché sulla base degli importi retributivi arbitrariamente ridotti dall'INPS in considerazione della diversa aliquota contributiva svizzera, inferiore a quella italiana; di avere vanamente esperito l'*iter* amministrativo. Chiedeva pertanto la condanna al pagamento della prestazione nella misura risultante dalla richiesta ricostituzione. Si costituiva in giudizio l'INPS contestando il fondamento della domanda, di cui chiedeva il rigetto. Il Tribunale di Verbania con sentenza del 5 luglio 2006 accoglieva il ricorso. Avverso la detta sentenza interponeva appello l'INPS chiedendo la riforma della decisione di primo grado. La Corte di appello di Torino con sentenza del 19 dicembre 2008 accoglieva l'appello dell'INPS e rigettava la domanda. La Corte territoriale nella sua sintetica decisione ha ricordato che il Tribunale aveva accolto l'orientamento della giurisprudenza di legittimità richiamando la sentenza n. 4623/2004 della Corte di cassazione, ma che, successivamente alla decisione della Corte, era intervenuta la legge n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007) il cui art. 1 comma 777 recita «5, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488 e successive modificazioni, si interpreta nel senso che, in caso di trasferimento presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana dei contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzione ed accordi internazionali di sicurezza sociale, la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto nei paesi esteri è determinata moltiplicando l'importo dei contributi trasferiti per cento e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva per invalidità, vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono. Sono fatti salvi i trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla data di entrata in vigore della presente legge». La Corte territoriale osservava che i criteri fissati dalla norma interpretativa erano stati seguiti dall'INPS nella determinazione della pensione e che la questione di legittimità costituzionale della detta norma, sollevata con ordinanza del 5 marzo 2007 dalla Corte di cassazione, in riferimento agli art. 3 primo comma, 35 quarto comma e 38 secondo comma Cost., era stata dichiarata non fondata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 172/2008. A prescindere dalla fondatezza della questione preliminare eccepita dall'INPS concernente l'intervenuta decadenza triennale dall'azione ex art. 47, decreto del Presidente della Repubblica n. 639/1970 come modificato dall'art. 4 D.L. n. 384/1992, l'appello appariva fondato nel merito con conseguente rigetto delle domande proposte con il ricorso introduttivo.

1.2. Per la cassazione di detta decisione propone ricorso la Brazzale Nives con un motivo con il quale si allega la violazione e/o falsa applicazione di norme di diritto; in particolare violazione dell'art. 5, decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968 n. 488 e successive modificazioni ed integrazioni. La ricorrente richiama l'ordinanza interlocutoria della Corte di cassazione n. 5048/2007 secondo la quale la disposizione di cui all'art. 1 comma 777 legge



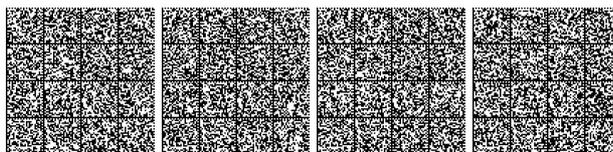
n. 296/06, pur dichiarandosi di interpretazione autentica, avrebbe carattere innovativo incidendo retroattivamente, e irragionevolmente, su diritti acquisiti afferenti lo status di pensionato in quanto riparametra la retribuzione pensionabile del lavoratore emigrato in termini ingiustificatamente riduttivi e penalizzanti, con sensibile decurtazione della pensione spettante. Allega la ricorrente che «in altri termini, ad un calcolo pensionistico effettuato, ovvero da effettuare con riparametrazione degli importi alla retribuzione effettivamente corrisposta nella misura del 32% .. viene *ex abrupto* sostituita la misura dell'8% ...commisurata alla percentuale che l'Assicurazione sociale svizzera aveva a suo tempo applicato sulle retribuzioni corrisposte». La ricorrente dà atto che la questione di legittimità costituzione sollevata a suo tempo dalla Corte di cassazione è stata ritenuta non fondata dalla Corte costituzionale con riferimento all'art. 3 primo comma, 35 quarto comma e 38 secondo comma della Costituzione, ma allega che per l'art. 101 della Costituzione i giudici sono soggetti alla legge e non è dato sostituirsi ad essa in ragione di una interpretazione autentica che in realtà abbia l'effetto di una innovazione con efficacia retroattiva attraverso un intervento legislativo che finisce con il violare anche l'art. 104 della Costituzione ed il principio di separazione dei poteri.

1.3. Si è costituito l'INPS chiedendo il rigetto del ricorso; l'Istituto ha prodotto anche memoria difensiva ex art. 378 C.P.C. Con la detta memoria l'INPS ha osservato che la Corte dei diritti dell'uomo con la sentenza *Stefanetti* ed altri c. Italia del 15 aprile 2014 aveva ribadito quanto precedente statuito con la sentenza *Maggio* c. Italia circa la violazione in relazione all' art. 1, comma 777 legge n. 296/2006 del diritto ad un giusto processo di cui all'art. 6 Cedu, ma aveva - contrariamente al precedente della sentenza *Maggio*- stabilito che la detta norma aveva violato anche l'art. 1 del Protocollo n.1 alla Cedu per avere integrato un'indebita interferenza con i diritti dei pensionati comportando un onere eccessivo a loro carico. Per l'INPS, tuttavia, da un lato l'orientamento della Corte di Strasburgo non era, sul punto della lesione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, univoco e dall'altro lato la Corte costituzionale con la sentenza n. 264/2012 aveva già accertato che la norma contestata era essenziale per la complessiva tenuta del sistema di sicurezza sociale, non in condizione di reggere gli oneri che deriverebbero da un sistema di calcolo pensionistico diverso da quello stabilito nel 2006. La prevalenza dell'esigenza di tutela della sostenibilità del sistema di sicurezza sociale rispetto a quella di protezione di interessi del singolo, per il caso in esame, era già stata chiaramente affermata dalla Corte delle leggi.

PREMESSE PROCESSUALI

2.1 La ricorrente nel giudizio *a quo* ha svolto attività di lavoro dipendente in Svizzera, maturando un periodo di contribuzione previdenziale di cui ha chiesto il trasferimento dalla assicurazione sociale elvetica a quella italiana. Nella presente controversia questa Corte è chiamata, in primo luogo, a pronunciarsi sull'applicazione alla fattispecie in esame della legge n. 296 del 2006, art. 1, comma 777, già applicato dalla Corte di appello, e la cui legittimità costituzionale viene revocata in dubbio da parte ricorrente. La citata norma prevede «il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, art. 5, comma 2 e successive modificazioni, si interpreta nel senso che, in caso di trasferimento presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana dei contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale, la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto nei Paesi esteri è determinata moltiplicando l'importo dei contributi trasferiti per cento e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva per invalidità, vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono. Sono fatti salvi i trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla data di entrata in vigore della presente legge». Il suddetto art. 5, comma 2, a sua volta, stabilisce che «per retribuzione annua pensionabile si intende la terza parte della somma delle retribuzioni determinate ai sensi dell'art. 27 e seguenti del testo unico delle norme sugli assegni familiari, estese all'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti della legge 4 aprile 1952, n. 218, art. 17, risultanti dalle ultime 156 settimane coperte da contribuzione effettiva in costanza di lavoro o figurativa antecedenti la data di decorrenza della pensione. A tal fine, con decreti del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro per il tesoro, sentito il consiglio di amministrazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale entro il 31 dicembre 1968, sarà stabilito un nuovo sistema di versamento dei contributi dovuti all'assicurazione generale predetta, che consenta la rilevazione diretta della retribuzione assoggettata a contributo». Le modifiche sulle regole del computo della retribuzione pensionabile, introdotte da successive disposizioni di legge, non rilevano ai fini del presente esame.

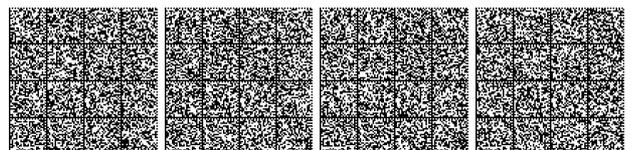
2.2. La questione delle cosiddette «pensioni svizzere», presenta un articolato quadro normativo e giurisprudenziale, sviluppatosi nel tempo, nella pendenza del presente giudizio, in ordine al quale è opportuno procedere ad un breve riepilogo. L'art. 1 dell'Accordo aggiuntivo alla Convenzione tra l'Italia e la Svizzera relativa alla sicurezza sociale del 14 dicembre 1962, Accordo concluso a Berna il 4 luglio 1969, cui è stata data esecuzione con la Legge di Ratifica 18 maggio 1973 n. 283, che trova applicazione nel caso di specie, recita al primo comma i cittadini italiani hanno la facoltà, in deroga alle disposizioni dell'art. 7 della Convenzione, di chiedere, al verificarsi dell'evento assicurato in



caso di vecchiaia secondo la legislazione italiana, il trasferimento alle assicurazioni sociali italiane dei contributi versati da loro stessi e dai loro datori di lavoro all'assicurazione sociale svizzera ove non abbiano ancora beneficiato di alcuna prestazione dell'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità svizzera, a condizione che essi abbiano lasciato la Svizzera per stabilirsi definitivamente in Italia (...). Il comma 2 regola la connessa perdita di ogni diritto nei confronti dell'assicurazione svizzera e il comma 3 disciplina l'utilizzazione in Italia dei contributi, prevedendo: le assicurazioni sociali italiane utilizzano a favore dell'assicurato o dei suoi superstiti i contributi trasferiti al fine far loro conseguire i vantaggi derivanti dalla legislazione italiana, citata dall'art. 1 della Convenzione, secondo le disposizioni particolari emanate dalle autorità italiane. Se in base alle disposizioni della legislazione italiana non derivi all'assicurato o ai suoi superstiti, dal trasferimento dei contributi, alcun vantaggio nel regime delle pensioni, le assicurazioni sociali italiane rimborsano agli interessati i contributi trasferiti. Al momento della stipulazione del suddetto Accordo aggiuntivo del 1969 era già stata introdotta in Italia la cosiddetta pensione retributiva (citato decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, art. 5). In base all'art. 10 del secondo Accordo aggiuntivo alla medesima convenzione del 1962, firmato a Berna il 2 aprile 1980 e ratificato con legge 7 ottobre 1981, n. 668 la normativa sul trasferimento dei contributi è stata applicata ai fini del conseguimento della pensione di anzianità. In presenza del richiamato quadro normativo, questa Corte, con la sentenza n. 4623 del 2004 (v. anche Cass., Sezione lavoro, sentenze n. 20731 del 2004 e n. 7455 del 2005), nel rigettare il ricorso dell'INPS, statuiva che la circostanza che siano stati applicate aliquote contributive diverse e più basse di quelle in vigore in Italia non può indurre a introdurre una corrispondente riduzione anche della retribuzione di riferimento, perché un tale procedimento, non previsto dalla legge, comporterebbe un'arbitraria modificazione dei criteri di determinazione della pensione. Del resto l'entità delle aliquote contributive non sono un elemento rilevante ai fini della determinazione della pensione in base alla retribuzione percepita nell'ultimo periodo lavorativo, potendo le aliquote variare per legge nel corso del tempo, oppure essere determinati in misura diversa a seconda delle varie categorie produttive o di lavoratori o in presenza di situazioni particolari. Successivamente, interveniva la legge n. 296 del 2006, art. 1, comma 777 sopra citato, che prevedeva che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, doveva essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo, così introducendo, nell'ordinamento, una interpretazione della disciplina applicabile, di senso non favorevole rispetto alle posizioni degli assicurati. La Corte di cassazione con ordinanza n. 5048 del 5 marzo 2007 sollevava questione di legittimità costituzionale della legge n. 296 del 2006, art. 1, comma 777 in riferimento all'art. 3 Cost., comma 1, all'art. 35 Cost., comma 4, e all'art. 38 Cost., comma 2.

2.3. La Corte costituzionale con la sentenza n. 172 del 2008 - nel dichiarare non fondata la relativa questione di costituzionalità - ha affermato che tale disposizione ha reso esplicito un precetto già contenuto nelle disposizioni oggetto dell'interpretazione autentica. La norma censurata, ha affermato la Corte costituzionale, assegnando alla disposizione interpretata un significato rientrante nelle possibili letture del testo originario, non determina alcuna lesione dell'affidamento del cittadino nella certezza dell'ordinamento giuridico. In virtù di tale decisione è pacifica la natura retroattiva della disposizione prima ricordata che, per la Corte delle leggi, non viola gli artt. 3 Cost., comma 1, l'art. 35 Cost., comma 4 ed infine neppure l'art. 38 Cost., comma 2. Successivamente alla sentenza della Corte costituzionale n. 172 del 2008, questa Corte modificava il proprio orientamento giurisprudenziale. Con la sentenza n. 23754 del 2008 - nel confermare la sentenza impugnata, che aveva respinto la domanda, proposta da una assicurata nei confronti dell'INPS, di riliquidazione della pensione di anzianità, in godimento dal gennaio 1996, sulla base della retribuzione percepita in Svizzera negli ultimi cinque anni di lavoro, invocando la Convenzione tra Italia e Svizzera sulla sicurezza sociale del 14 dicembre 1962, e i successivi accordi aggiuntivi, ratificata con la legge n. 283 del 1973 - statuiva che in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 488 del 1968, art. 5, comma 2 come interpretato autenticamente dalla legge n. 296 del 2006, art. 1, comma 777 - che ha superato il vaglio di legittimità costituzionale a seguito della sentenza n. 172 del 2008 della Corte costituzionale, in ipotesi di trasferimento presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana dei contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale, la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto nei Paesi esteri è determinata moltiplicando l'importo dei contributi trasferiti per cento e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva per invalidità, vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono. Con la sentenza di questa Corte, Sezioni Unite, n. 17076 del 2011, in via incidentale, è stato ribadito il carattere di disposizione di interpretazione autentica dell'art. 1, comma 777, in esame.

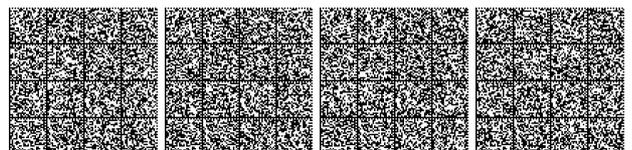
2.4. Con ordinanza interlocutoria n. 23834/2011 del 15 novembre 2011 questa Corte dichiarava rilevante e non manifestamente infondata - in riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), come interpreto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e in particolare dalla sentenza del



31 maggio 2011, resa nel caso *Maggio e altri c. Italia* - la questione di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 777 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge Finanziaria 2007). Osservava, al riguardo, conclusivamente che «nella fattispecie in esame... in riferimento dell'art. 6, par. 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte EDU, nelle sentenze richiamate e nella sentenza Maggio (in uno all'art. 117 Cost., comma 1), si prospetta il dubbio di legittimità costituzionale della legge n. 296 del 2006, art. 1, comma 777 rispetto al quale non sortisce esito favorevole il tentativo dell'odierno interprete di offrire una lettura conforme alla Convenzione, infatti la verifica di compatibilità della norma censurata con la Convenzione in ragione degli elementi valorizzati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo per ritenere ammissibili le disposizioni interpretative, ravvisando la sussistenza di motivi imperativi di interesse generale - è già stata effettuata, con esito negativo, dalla sentenza *Maggio*».

2.5 La Corte costituzione con sentenza n. 264/2012 dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione. La Corte delle leggi osservava a sua volta che «il vincolo per la Corte, nel caso di specie, è costituito dalla applicazione che la Corte EDU ha operato, nella sentenza Maggio, dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, stabilendo che «benché non sia precluso al corpo legislativo di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo contenuti nel richiamato art. 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'interferenza del corpo legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia». La Corte europea ha ritenuto di «non essere persuasa» del fatto che il motivo di interesse generale fosse sufficientemente impellente da superare i pericoli inerenti all'utilizzo della legislazione retroattiva, e perciò ha concluso che, nel caso ad essa sottoposto, lo Stato aveva violato i diritti dei ricorrenti ai sensi della citata disposizione convenzionale, intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole.... La richiamata disposizione convenzionale, come applicata dalla Corte europea, integra, quindi, pienamente il parametro dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, rispetto al quale il Collegio rimettente ripropone il dubbio di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006. - Tuttavia, nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti cui, come dianzi chiarito, anche in questo caso è chiamata questa Corte, rispetto alla tutela dell'interesse sotteso al parametro come sopra integrato prevale quella degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata. In relazione alla quale sussistono, quindi quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva. Ed infatti, gli effetti di detta disposizione ricadono nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso (sent. n. 172 del 2008), impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali. È ispirata, invero, ai principi di uguaglianza e di proporzionalità una legge che tenga conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera siano quattro volte inferiori a quelli versati in Italia e operi, quindi, una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni e a rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni» (cfr. punti 5.2, 5.3, 5.4 della motivazione).

2.6 Come già riferito, con sentenza del 15 aprile 2014 la Corte Edu nella causa *Stefanetti ed altri c. Italia* ha ribadito la condanna dell'Italia per violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 Cedu in relazione all'adozione dell'art. 1 comma 777 legge n. 296/2006 e, anche con implicito riferimento alla sentenza n. 264/2012 della nostra Corte delle leggi, ha osservaio, in particolare, che: «40. Nel caso di specie il Governo presentava ulteriori argomenti evidenziando in particolare il fatto che la promulgazione della legge n. 296/2006 mirava ad assicurare il rispetto della volontà originaria del legislatore e a coordinare l'applicazione della Convenzione italo-svizzera e il nuovo metodo di calcolo, entrato in vigore nel 1982 e che aveva creato uno squilibrio nelle relative valutazioni. Faceva riferimento alla causa OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri (sopra citata). 41. La Corte ritiene che il caso di specie sia diverso dalla causa National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society (sopra citato) in cui l'avvio di un procedimento da parte delle società ricorrenti è stato considerato un tentativo di approfittare della vulnerabilità delle autorità derivante da difetti tecnici della legislazione e di frustrare l'intenzione del Parlamento (§§ 109 e 112). Il caso di specie è diverso anche dalla causa OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri citato dal Governo in cui i ricorrenti cercavano di nuovo di ottenere dei vantaggi da una lacuna della legislazione, cui l'ingerenza legislativa mirava a porre rimedio. In questi due casi i tribunali nazionali avevano riconosciuto le carenze della legislazione in questione e l'azione da parte dello Stato, per porre rimedio alla situazione, era stata prevedibile (rispettivamente §§ 112 e 72). 42. Nel caso di specie non vi erano difetti cospicui nel



quadro giuridico del 1962 e, come riconosciuto dal Governo, la necessità di un intervento legislativo è sorta solo in conseguenza della decisione dello Stato, nel 1982, di riformare il sistema pensionistico. In quella fase fu lo Stato stesso a creare una disparità che esso provò a correggere solo ventiquattro anni dopo (e trentotto anni dopo la promulgazione delle disposizioni di legge originarie). In effetti, non risulta che vi siano stati tentativi tempestivi di correggere il sistema prima, nonostante il fatto che numerosi pensionati che avevano lavorato in Svizzera stessero ripetutamente vincendo in giudizio dinanzi ai tribunali nazionali. A tale proposito la Corte osserva che prima della promulgazione della legge n. 296/2006 i Tribunali nazionali si erano ripetutamente pronunciati a favore di persone che si trovavano nella posizione dei ricorrenti, e che l'interpretazione delle pertinenti disposizioni di legge (come confermato dalla sentenza della Corte di Cassazione del 6 marzo 2004) era diventata la giurisprudenza maggioritaria. Ne consegue che, dato anche il fatto che nei decenni in cui l'applicazione del calcolo in questione era stata contestata nei Tribunali nazionali vi era stata un'interpretazione maggioritaria a favore dei ricorrenti (con l'eccezione di alcune sentenze di primo grado), nel caso di specie, diversamente dalle cause summenzionate, l'ingerenza legislativa (che faceva pendere la bilancia a favore di una delle parti) non era prevedibile. 43. La Corte ritiene inoltre, data la sequenza degli eventi, che non si possa affermare che l'intervento legislativo mirasse a ripristinare l'intenzione originaria del legislatore del 1962. Inoltre, anche assumendo che la legge mirasse davvero a reintrodurre la volontà originaria del legislatore dopo le modifiche del 1982, la Corte ha già accettato che il fine di ristabilire un equilibrio nel sistema pensionistico, benché di interesse generale, non era sufficientemente impellente da prevalere sui pericoli inerenti all'utilizzo di una normativa retroattiva che incideva su una controversia pendente. Invero, anche ammettendo che lo Stato stesse tentando di perequare una situazione che originariamente non aveva inteso creare, avrebbe potuto farlo tranquillamente senza ricorrere all'applicazione retroattiva della legge. Inoltre, anche il fatto che lo Stato abbia aspettato ventiquattro anni prima di effettuare una simile perequazione, nonostante il fatto che numerosi pensionati che avevano lavorato in Svizzera stessero ripetutamente vincendo in giudizio dinanzi ai tribunali nazionali, crea dei dubbi riguardo al fatto che quella fosse realmente l'intenzione del legislatore nel 1982».

2.7 La sentenza Edu del 15 aprile 2014 ha anche liquidato la somma di € 12.000, per ciascun ricorrente a titolo di danno morale per le violazioni degli artt. 6 Cedu e dell'art. 1 Protocollo n. 1 Cedu (mentre ancora *sub iudice* è la richiesta dei ricorrenti di liquidazione del danno patrimoniale in applicazione dell'art. 41 Cedu). La Corte Edu ha sul punto osservato che «65. Inoltre nel caso di specie la Corte non può perdere di vista il fatto che i ricorrenti hanno deciso consapevolmente di tornare in Italia in un momento in cui avevano la legittima aspettativa di poter percepire delle pensioni più elevate, e pertanto un tenore di vita più agiato. Tuttavia in conseguenza del calcolo applicato dall'INPS e infine dell'azione legislativa contestata, essi si sono trovati non solo in una situazione economica più difficile ma hanno inoltre dovuto intraprendere delle azioni legali per recuperare ciò che ritenevano fosse dovuto - procedimenti che sono stati frustrati dalle azioni del Governo in violazione della Convenzione. Mediante queste azioni il corpo legislativo Italiano ha arbitrariamente privato i ricorrenti del loro diritto all'importo della pensione che potevano legittimamente aspettarsi che fosse determinata in conformità alla giurisprudenza decisa dai più elevati organi giudiziari del paese (si veda il paragrafo 42 *supra*), elemento che non può essere ignorato al fine di determinare la proporzionalità della misura contestata (si vedano *Maurice c. France*, *Draon c. France*; e *Kuznetsova c. Russia*, tutti sopra citati, §§ 90 -91, §§ 82-83 e § 51, rispettivamente). Malgrado la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, non esistevano impellenti motivi di interesse generale che giustificassero l'applicazione retroattiva della Legge n. 296/2006, che non era un'interpretazione autentica dell'originaria legge ed era pertanto imprevedibile (si comparino e si mettano a confronto i paragrafi 26 e 42). 66. In conclusione la Corte ritiene che, dopo aver versato contributi per tutta la vita, perdendo il 67% delle loro pensioni i ricorrenti non hanno subito delle riduzioni proporzionate ma sono stati di fatto costretti a sopportare un onere eccessivo. Perciò, nonostante le ragioni che erano alla base delle misure contestate, nelle presenti cause la Corte non può concludere che sia stato trovato un giusto equilibrio. 67. Ne consegue che è stato violato l'articolo 1 del Protocollo n. 1, considerato singolarmente».

DIRITTO

3.1. Tutto ciò premesso questa Corte ritiene che, in ordine alla disposizione di cui all'art. 1 comma 777 legge n. 296/2006, emerge ulteriore e diversa questione di legittimità costituzionale rispetto a quella cui si accenna nel ricorso, in riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, in relazione non solo all'art. 6 Cedu ma all'art. 1 Protocollo n. 1 Cedu come interpretati alla luce della sentenza *Stefanetti ed altri c. Italia* del 15 aprile 2014, ormai divenuta definitiva (avendo la Corte Edu l'8 settembre 2014 rigettato la richiesta di rinvio alla Grande Camera presentata dallo Stato Italiano). Tale questione appare rilevante ai fini del giudizio e non manifestamente infondata. Non è necessario in questa sede un esame della complessa giurisprudenza della Corte Edu in materia di interpretazione autentica e retroattività delle leggi



in materia civile nella sue ricadute processuali sulle controversie ancora pendenti allorché lo Stato sia parte in giudizio e in tema di riduzione «ragionevole e proporzionata» di diritti pensionistici consolidati che possano ritenersi «un bene ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1 Cedu» (come quelli in discorso alla stregua delle sentenze della Corte Edu) avendo già la Corte di Strasburgo - alla luce dei propri orientamenti giurisprudenziali - stabilito nella decisione *Stefanetti* che la norma in discorso viola sia l'art. 6 che l'art. 1 del Protocollo n. 1. Non si tratta nella presente controversia di mutuare principi giurisprudenziali affermati in una certa fattispecie e, poi applicarli in una diversa, essendo già stato accertato da parte della Corte Edu che la norma della cui costituzionalità si dubita viola i due diritti umani prima ricordati.

3.2. È certamente vero che la sentenza *Stefanetti* ha accertato un sacrificio eccessivo ed ingiustificato per le sue dimensioni del diritto pensionistico del ricorrente e di ben altri otto pensionati con riferimento alla loro specifica situazione, ma tale esame è stato compiuto in relazione ad effetti ordinari e, per così dire, sistemici della norma interpretativa del 2006 esaminati in modo più analitico ed attento che nella precedente sentenza *Maggio*. Per ben nove ricorrenti il sacrificio accertato della pensione (spettante in base alla legge ed alla giurisprudenza consolidata, anche di legittimità) sulla base di dati che l'INPS non ha contestato è stata di circa due terzi (67%), portando a trattamenti molto bassi, in relazione a ipotesi che non sembrano affatto eccezionali e particolari, ma risultato «naturale» del contestato provvedimento legislativo. In ogni caso un sacrificio sproporzionato ed ingiustificato, soprattutto per la sua dimensione quantitativa, è stato dedotto, sia pure sinteticamente, nel ricorso in cassazione, nel quale non si contesta solo la natura retroattiva del provvedimento ma anche l'entità dell'intervento di correzione della misura pensionistica spettante *ex lege* e si allega che «ad un calcolo pensionistico effettuato, ovvero da effettuare con riparametrazione degli importi alla retribuzione effettivamente corrisposta (o diversa ma vicina percentuale) viene *ex abrupto* sostituita la misura dell'8 % (o addirittura inferiore) commisurata alla percentuale che l'Assicurazione sociale svizzera aveva a suo tempo applicato sulle retribuzioni corrisposte» (pag. 4 del ricorso), senza che l'INPS abbia contestato tale assunto nel controricorso o nella memoria ex art. 378 C.P.C. Si tratta di un dedotto *vulnus* pensionistico di entità che appare simile a quella accertata dalla Corte Edu nella causa *Stefanetti* con riferimento alle pensioni concretamente erogate ai ricorrenti in quella controversia. Nella sentenza di primo grado del Tribunale di Verbania si osserva, peraltro, che la ricorrente ha trasferito in Italia ben 41 anni di contributi dal 1960 al 2001 (come emerge anche dalla documentazione allegata al ricorso di primo grado), situazione che certamente richiama da vicino, anzi superando per entità di contributi trasferiti dalla Brazzale, quella vagliata nella *Stefanetti* in cui è stato accertato che i ricorrenti avevano versato contributi «per tutta la vita» (v. parte in fatto e punto n. 25 della motivazione) ma comunque per periodi inferiori a quanto è avvenuto nella presente controversia. Nel caso di quest'ultima gli effetti negativi sul trattamento pensionistico spettante ad opera della norma retroattiva dovrebbero, pertanto, essere non meno significativi, se non addirittura più rilevanti di quanto emerso nella prima citata decisione della Corte di Strasburgo. Peraltro questa Corte non può non sottolineare che, controvertendosi di lesioni di diritti umani fondamentali, la funzione nomofilattica ad essa affidata, che ovviamente mira fissare un principio di diritto applicabile a tutte le controversie che vertono sugli effetti di una medesima normativa, non consente più di tanto di soffermarsi sugli aspetti più concreti e particolari della vicenda, a meno di compromettere quel nesso tra il perseguimento della detta funzione e le esigenze costituzionali di eguaglianza e certezza del diritto ricordate di recente anche dalla Corte delle leggi nell'ordinanza n. 149/2013 che ha sottolineato «il rilievo che assume, nell'ambito del sistema processuale e secondo una direttrice che è alimentata dal valore della certezza del diritto, la funzione nomofilattica assegnata dall'ordinamento alla Cassazione - di recente ulteriormente valorizzata dal legislatore a seguito delle riforme processuali del 2006 e del 2009 - della quale è sicuramente partecipe il vincolo del «principio di diritto», le cui fondamenta poggiano anche sul principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 Cost.), in forza del quale casi analoghi devono essere giudicati, per quanto possibile, in modo analogo». Nella presente controversia ed in moltissime altre ancora pendenti una questione di valutazione in concreto del danno pensionistico non si è mai processualmente posta in quanto si tratta di domande introdotte per ottenere il trattamento che - all'epoca - era previsto per legge, anche alla luce della consolidata giurisprudenza di legittimità.

3.3. Posto il contrasto tra la norma della legge finanziaria del 2006 e i due diritti protetti dalla Cedu, questa Corte non può procedere alla disapplicazione della norma interna stante l'ormai consolidata giurisprudenza che inibisce al giudice questa operazione. Come ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 264/2012, sempre nel caso delle pensioni svizzere: «4.... A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, questa Corte ha costantemente ritenuto che «le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) - integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 236, n. 113, n. 80 - che conferma la validità di tale ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 - e n. 1 del 2011; n. 196 del 2010; n. 311 del 2009). Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, quindi, «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della

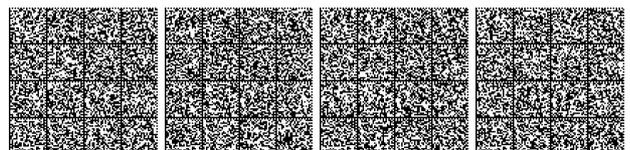


prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica» (sentenze n. 236 e n. 113 del 2011; n. 93 del 2010; n. 311 del 2009). Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, nella interpretazione che ne ha fornito la Corte di Strasburgo, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero all'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009)».

4.5. Questa Corte non può nemmeno interpretare diversamente i due diritti protetti dalla Cedu essendo la violazione di questi ad opera della normativa del 2006 già stata accertata, come ribadito dalla Corte delle leggi nella citata decisione del 2012: «4.2. - In definitiva, se, come più volte affermato da questa Corte (sentenze n. 236, n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007), il giudice delle leggi non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella data in occasione della sua applicazione al caso di specie dalla Corte di Strasburgo, con ciò superando i confini delle proprie competenze in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'apposizione di riserve, della Convenzione...».

4.6. La Corte non può però nemmeno non tenere nella debita considerazione il «fatto nuovo» della condanna dell'Italia con la sentenza *Stefanetti*, cui non può darsi risposta sulla base degli argomenti utilizzati dalla Corte delle leggi nella già ricordata decisione n. 264/2012, non solo perché tale decisione ovviamente non tiene conto della «replica» della Corte Edu con la successiva condanna anche sul punto della violazione del diritto ad un giusto processo (punto 43 della motivazione della sentenza *Stefanetti* già riportata), ma - soprattutto - perché gli argomenti che supportano la decisione della Corte delle leggi del 2012 non considerano il «fatto nuovo» della condanna anche per la violazione «sostanziale» del diritto pensionistico dei lavoratori italiani; anzi tali argomenti valorizzano proprio la mancata condanna dell'Italia per violazione dell'art. 1 Protocollo n. 1 alla Cedu nel caso *Maggio*. Nella decisione n. 264/2012 si è operato un bilanciamento (v. il punto n. 3 della motivazione in diritto della sentenza: «tuttavia, nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti cui, come dianzi chiarito, anche in questo caso è chiamata questa Corte, rispetto alla tutela dell'interesse sotteso al parametro come sopra integrato prevale quella degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata») tra il solo diritto umano ad un giusto processo ed altri interessi costituzionalmente rilevanti, mentre ora viene in gioco l'ulteriore violazione anche di un diritto sostanziale protetto dalla Cedu che, quindi, configura un più grave e significativo allontanamento dalla «legalità convenzionale». La sentenza *Stefanetti* ha già messo rilievo come sia stato compromesso un diritto di lavoratori migranti, costretti a lavorare all'estero, che si sono visti ridurre in modo sproporzionato ed eccessivo la misura della pensione dovuta *ex lege* da parte di un provvedimento retroattivo quando non erano più in grado di mutare le proprie scelte di vita, essendo già in quiescenza ed avendo trasferito in Italia i propri contributi previdenziali maturati in Svizzera sulla base dell'affidamento su una normativa vigente e convalidata dalla giurisprudenza di legittimità italiana (cfr. punti 23, 24 e 25 della motivazione della *Stefanetti*). Si tratta, quindi di una ulteriore violazione dell'ordinamento convenzionale che espone l'Italia al rischio di future e più severe condanne rispetto a quanto avvenuto con la decisione *Maggio*. Inoltre appare opportuno rimarcare che la violazione riguarda le legittime aspettative pensionistiche di soggetti che, con ogni probabilità, hanno dovuto trasferirsi in un paese, neppure aderente all'Unione europea e quindi con le garanzie spettanti al «lavoratore comunitario», in relazione al mancato compiuto adempimento della Repubblica alla garanzia del «diritto al lavoro» di cui all'art. 4 della Costituzione (riconosciuto anche dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo - art. 23, dalla Carta sociale europea - art. 1, e con la formula «diritto di lavorare - dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). L'espressione «pensioni svizzere» con cui la dottrina e gli stessi media usano sintetizzare la vicenda non restituisce la peculiare situazione di persone in ricerca di un lavoro e disposte (o costrette) a recarsi all'estero per ottenerlo.

4.7. Ora una comparazione tra questa ulteriore e specifica violazione di una norma Cedu (art. 1 del Protocollo n. 1) ed altri interessi costituzionalmente rilevanti non è offerta dalla decisione n. 264/2012 che anzi, insiste, come argomento rilevante, sulla mancata condanna dell'Italia, sul punto, nella sentenza *Maggio*. La Corte delle leggi ha infatti espressamente affermato che «5.4.- Né è priva di rilievo la circostanza che la sentenza della Corte EDU, che è tenuta a tutelare in modo parcellizzato, con riferimento a singoli diritti, i diversi valori in giuoco, da un lato, ritenga sussistente, nella specie, la violazione del diritto dei ricorrenti ad un equo processo, solo per questo riconoscendo loro un indennizzo, e, dall'altro, escluda la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, pur denunciata dai ricorrenti sotto il profilo dell'ingerenza nel pacifico godimento dei loro beni attraverso la riduzione della pensione. La esclusione della violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 è motivata dai giudici europei alla stregua della considerazione che la legge n. 296 del 2006 persegue un interesse pubblico, quello di fornire un metodo di calcolo della pensione armonizzato, al fine di garantire un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato, evitando che i ricorrenti possano beneficiare di

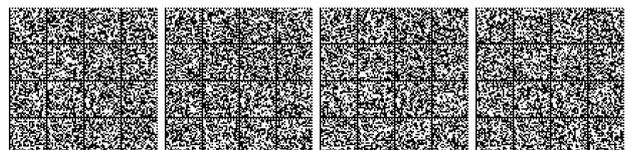


vantaggi ingiustificati, e che il sacrificio subito da costoro non è tale da pregiudicarne i diritti pensionistici nella loro essenza, avendo essi perso solo un ammontare parziale della pensione. Pertanto, la sentenza, non senza considerare «l'ampio margine di apprezzamento dello Stato nel disciplinare il suo sistema pensionistico», rigetta la domanda di riliquidazione della pensione. A differenza della Corte EDU, questa Corte, come dianzi precisato, opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante, che, nella specie, dà appunto luogo alla soluzione indicata. E ciò anche considerando, a contrario, che una declaratoria che non fosse di infondatezza della questione, e che espungesse, quindi, la norma censurata dall'ordinamento, inciderebbe necessariamente sul regime pensionistico in esame, così contraddicendo non solo il sistema nazionale di valori nella loro interazione, ma anche la sostanza della decisione della Corte EDU di cui si tratta, che ha negato accoglimento alla domanda dei ricorrenti di riconoscimento del criterio di calcolo della contribuzione ad essi più favorevole». Si tratta oggi di argomenti oggi non più attuali e che mostrano senza dubbio che il bilanciamento effettuato nel 2012 non è più pertinente ed esaustivo a fronte del «fatto nuovo» della sentenza *Stefanetti* e che quindi la Corte delle leggi dovrà effettuare una nuova liquidazione della legittimità costituzionale della norma di interpretazione autentica approvata nel 2006 alla luce della condanna dell'Italia per una duplice violazione delle norme convenzionali.

4.8. Né, infine, potrebbe ritenersi che una valutazione in ordine all'entità della compressione del diritto pensionistico dei lavoratori ex migranti in Svizzera (che trova diretta protezione costituzionale all'art. 38 della Costituzione) sia già avvenuto con la sentenza n. 172/2008 della Corte costituzionale. La Corte, proprio nella decisione n. 264/2012 ha infatti limpidamente ricordato, che «4.1. - Nella giurisprudenza costituzionale si è, inoltre, reiteratamente affermato che, con riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa. Del resto, l'art. 53 della stessa Convenzione stabilisce che l'interpretazione delle disposizioni CEDU non può implicare livelli di tutela inferiori a quelli assicurati dalle fonti nazionali. Di conseguenza, il confronto tra tutela prevista dalla Convenzione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, concetto nel quale deve essere compreso, come già chiarito nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela». Nel caso in esame, già alla luce della decisione della Corte nel 2008 rilevano vincoli alla piena discrezionalità del legislatore nel correggere con efficacia retroattiva le prestazioni pensionistiche spettanti *ex lege*, che derivano non da fonti costituzionali interne, ma dalla matrice convenzionale della protezione, non per questo meno esigenti in virtù dell'art. 117 della Costituzione, La Corte delle leggi ha già precisato nel passaggio prima riportato della sentenza n. 264 che comunque è necessario un bilanciamento tra la tutela convenzionale e quella offerta ad altri interessi costituzionalmente protetti, ma tale bilanciamento specifico, e quindi con riguardo alla protezione del diritto di natura pensionistica, non è mai stato effettuato nella giurisprudenza costituzionale.

4.8. La Corte costituzionale, anche nella recente sentenza n. 10/2015 dell'11 febbraio 2015, ha ribadito con nettezza i principi affermati nella decisione n. 264/2012 ricordando che «il compito istituzionale affidato a questa Corte richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare «una tutela sistemica e non frazionata» (sentenza n. 264 del 2012) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione. «Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»; per questo la sentenza ricorda che la Corte opera normalmente un ragionevole bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo esame, dal momento che «[l]a Costituzione Italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi» (sentenza n. 85 del 2013)” (punto 7 della motivazione), ed in quest'ottica sottolinea la necessità di comparare e bilanciare “tutti i principi e i diritti in gioco, in modo da impedire «alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali» (sentenza n. 264 del 2012). Essa consente, inoltre, al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966) e gli obblighi, comunitari e internazionali connessi” (punto 7 della motivazione).

4.9 Orbene tale «complessiva» valutazione, come già ricordato, va oggi compiuta in riferimento anche all'accertata violazione dei diritti sostanziali di natura pensionistica dei lavoratori migranti in Svizzera, delle loro legittime aspettative in base a precise regole normative e principi giurisprudenziali, cui si aggiunge il più grave profilo dell'inadempimento alla legalità convenzionale che la vicenda esprime, in rottura con l'impegno assunto a rispettare l'ordinamento della Cedu come interpretato dalla Corte di Strasburgo. Tale complessa valutazione, per le ragioni prima evidenziate, va rimessa all'autorità della Corte delle leggi, in ossequio allo spirito ed alla lettera dell'orientamento di



questa sin dalle due decisioni del 2007 (nn. 348 e 349) sui poteri del Giudice ordinario in ordine ad un accertato contrasto tra ordinamento interno e ordinamento convenzionale.

Pertanto la Corte, visti l'art. 134 Cost. e la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23 dichiara rilevante e non manifestamente infondata- in riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, in relazione all'art. 6, paragrafo 1 e all'art. 1 Protocollo n.1 allegato alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e In particolare dalla sentenza *Stefanetti ed altri c. Italia* del 15 aprile 2014- la questione di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 777 primo periodo (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007). Dispone la sospensione del procedimento n. 7115/09. Ordina la immediata trasmissione degli atti alta Corte costituzionale e gli adempimenti a cura della Cancelleria di cui al dispositivo.

P. Q. M.

La Corte:

*visti l'art. 134 Cost. e la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23 dichiara rilevante e non manifestamente infondata- in riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, in relazione all'art. 6, paragrafo 1 e all'art. 1 Protocollo n. 1 allegato alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e in particolare dalla sentenza *Stefanetti ed altri c. Italia* del 15 aprile 2014 - la questione di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 777 primo periodo (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007). Dispone la sospensione del procedimento n. 7115/09. Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Ordina alla Cancelleria che la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di legittimità ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che essa sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2014.

Il Presidente: COLETTI

Il Consigliere estensore: DOTT. Bronzini

15C00155

N. 97

Ordinanza del 4 novembre 2014 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Nord Asfalti S.r.l. contro Provincia di Udine, Regione Friuli-Venezia Giulia e Comune di Povoletto.

Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti - Previsione che la Regione demanda ad un successivo atto regolamentare regionale la determinazione dei criteri di quantificazione della garanzia da prestarsi per la gestione e chiusura di discariche di rifiuti situate nel territorio regionale - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Violazione del principio della spettanza allo Stato della potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 67/2014, concernente una disposizione legislativa della Regione Puglia di analogo contenuto normativo, nonché alla sentenza della Corte n. 62/2008.



- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1987, n. 30, art. 5, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e sesto.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL FRIULI-VENEZIA GIULIA
(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 207 del 2010, proposto da:

Nord Asfalti S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Luca De Pauli, con domicilio eletto presso la Segreteria Generale del T.A.R., in Trieste, piazza Unità d'Italia n. 7;

CONTRO

Provincia di Udine, rappresentata e difesa dagli avv.ti Federica Asquini e Stefano Marche, con domicilio eletto presso la Segreteria Generale del T.A.R., in Trieste, piazza Unità d'Italia n. 7;

Regione Friuli-Venezia Giulia, non costituita;

Comune di Povoletto, non costituito:

della determinazione del Dirigente dell'Area Ambiente - Servizio Gestione Rifiuti della Provincia di Udine n. 2010/272 di data 28 gennaio 2010, notificata all'interessata in data 2 febbraio 2010;

della determinazione del Dirigente dell'Area Ambiente - Servizio Gestione Rifiuti della Provincia di Udine n. 2010/2121 del 12 marzo 2010;

del Regolamento approvato con D.P.Reg. n. 266/Pres. dell'11 agosto 2005, *in parte qua*;

di tutti gli atti a tali provvedimenti comunque connessi, presupposti e conseguenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Udine;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2014 la dott.ssa Alessandra Tagliasacchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1.1. L'art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 36/2003 stabilisce che «La garanzia per l'attivazione e la gestione operativa della discarica, comprese le procedure di chiusura, assicura l'adempimento delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione e deve essere prestata per una somma commisurata alla capacità autorizzata della discarica ed alla classificazione della stessa ai sensi dell'art. 4. In caso di autorizzazione per lotti della discarica, come previsto dall'art. 10, comma 3, la garanzia può essere prestata per lotti».

1.2. L'art. 5, comma 1, lettera l, L.R. Friuli-Venezia Giulia n. 30/1987 (recante "Norme regionali relative allo smaltimento di rifiuti"), così come modificato dall'art. 3, comma 1, L.R. F.V.G. n. 13/1998, attribuisce alla Regione la determinazione delle «garanzie finanziarie per coprire i costi di eventuali interventi conseguenti alla non corretta gestione dell'impianto, nonché necessari al recupero dell'area interessata, ferma restando - ove ne ricorrano i presupposti - la responsabilità per danno ambientale».



1.3. Gli articoli 4 e 8, unitamente all'allegata Tabella A, del Regolamento della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con D.P.Reg. 11.08.2005 n. 0266/Pres., fissano i parametri per la determinazione delle garanzie di cui all'art. 5 L.R. F.V.G. n. 30/1987.

2.1. La società ricorrente, Nord Asfalti S.r.l., è proprietaria di discarica di seconda categoria, tipo A, della quale la Provincia di Udine, territorialmente competente, con determina dirigenziale n. 3059 del 5 maggio 2009 ha ordinato la chiusura, prescrivendo all'interessata, tra le altre cose, di prestare la garanzia finanziaria di cui all'art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 36/2003.

2.2. La misura della precitata garanzia è stata stabilita con provvedimento della Provincia di Udine n. 762 del 28 gennaio 2010, secondo quanto prevede il Regolamento regionale n. 266/2005.

Stante il mancato adempimento da parte dell'interessata, è seguito formale atto di diffida, prot. n. 2121 del 12 febbraio 2010, da parte della stessa Amministrazione provinciale.

3.1. I suindicati provvedimenti provinciali concernenti l'obbligo, così come specificato, di prestare la garanzia *de qua*, unitamente al Regolamento regionale del quale costituiscono applicazione, sono stati impugnati avanti a questo Giudice dalla società Nord Asfalti S.r.l.

3.2.1. La tesi di parte ricorrente è che i provvedimenti impugnati siano illegittimi, perché è illegittimo il regolamento regionale n. 266/2005.

3.2.2. Queste le censure prospettate in via diretta avverso il Regolamento regionale e in via indiretta avverso gli atti applicativi provinciali:

I^". "Violazione di legge (Capo 4.2.2. Delibera Comitato interministeriale 27 luglio 1984 - decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 - artt. 3 e 41 Cost.) - Illogicità ed ingiustizia manifesta - Illegittimità derivata";

II^". "Violazione di legge (dir. 21 aprile 2004, n. 35 n. 04/35/CE, art. 10 e 29° considerando) - Illogicità ed ingiustizia manifesta - Illegittimità derivata";

III^". "Eccesso di potere - Illogicità ed ingiustizia manifesta - Violazione del principio di proporzionalità - Illegittimità derivata".

4. Dei soggetti evocati si è costituita in giudizio esclusivamente la Provincia di Udine chiedendo il rigetto del ricorso avverso perché inammissibile (*rectius*, irricevibile in quanto tardivo) e comunque perché infondato nel merito.

5. L'eccezione di tardività di notifica del ricorso principale è stata decisa dal Collegio, che, con sentenza non definitiva resa tra le parti e già pubblicata, la ha ritenuta non fondata e conseguentemente respinta.

6. La società ricorrente in ulteriore memoria ha sollevato dubbi di costituzionalità - in relazione al riparto di competenze fra Stato e Regioni fissato dall'art. 117 Cost. - dell'art. 5, comma 1, L.R. F.V.G. n. 30/1987, che fonda il potere regolamentare esercitato con la delibera presidenziale sottoposta al vaglio di legittimità di questo Giudice, unitamente ai provvedimenti provinciali di applicazione e norme regolamentari regionali.

7.1. L'art. 23, comma III^, l. n. 87/1953 ammette che la questione di costituzionalità possa essere sollevata d'ufficio anche dall'Autorità giudiziaria avanti alla quale pende il giudizio nel quale la questione stessa è sorta quale incidente in senso tecnico.

7.2. La questione che qui viene in rilievo è se sia conforme a Costituzione, e segnatamente all'art. 117, comma II^, lettera s), e comma VI^, Cost., l'art. 5 L.R. F.V.G. n. 30/1987 nella parte in cui demanda a successivo atto normativo regionale la determinazione, tra le altre cose, dei criteri di quantificazione della garanzia da prestarsi per la gestione e chiusura di discariche di rifiuti situate nel territorio regionale.

8.1. Il Collegio reputa che la questione sia rilevante, avendo ad oggetto la disposizione attributiva del potere (quello regolamentare) attuato con i provvedimenti della cui illegittimità per derivazione (da quella del regolamento medesimo) si discute.

8.2.1. Il ragionamento deve, invero, muovere dalla tesi - prevalente - per cui, essendo il regolamento un atto formalmente amministrativo, ancorché sostanzialmente normativo, deve, in ossequio al principio di legalità, trovare fondamento in una previsione di *rango* primario che crei in capo ad un soggetto pubblico (nel caso di specie, la Regione) il relativo potere. D'altro canto, anche a voler valorizzare il dato sostanziale della natura normativa del potere esercitato, si giunge alla medesima conclusione in ragione del criterio gerarchico che regola il rapporto tra la fonte primaria (legge) e la fonte secondaria (regolamento). Deve altresì precisarsi che, sempre secondo l'opinione prevalente, la disposizione fondante il potere regolamentare non può essere rinvenuta nell'art. 117, comma VI^, Cost., che ha esclusivamente funzioni di riparto delle competenze.

8.2.2. Ne consegue che, laddove venisse accertata la denunciata violazione del parametro costituzionale indicato al punto 7.2. e per l'effetto l'art. 5 L.R. F.V.G. n. 30/1987, *in parte qua*, annullato con effetto travolgente rispetto ai



rapporti non ancora esauriti, quale per l'appunto quello oggetto del giudizio avanti a questo Giudice, verrebbe meno la norma in forza della quale il Regolamento regionale n. 266/2005 è stato emanato.

8.2.3. A cascata verrebbe meno il fondamento normativo del contenuto dei provvedimenti provinciali di quantificazione della garanzia dovuta dalla società ricorrente, non risultando più previsti da alcuna norma i criteri di calcolo in concreto utilizzati.

8.3.1. Ne discende che il Regolamento regionale, in quanto emanato in difetto assoluto di attribuzione, si configurerebbe come nullo.

8.3.2. La nullità dell'atto amministrativo, giusta quanto dispone l'art. 34, comma 4, Cod. proc. amm., è vizio rilevabile anche d'ufficio.

8.3.3. A loro volta, i consequenziali provvedimenti provinciali - risulterebbero nulli, anch'essi per difetto assoluto di attribuzione, oppure, volendo individuarsi lo stesso nell'art. 14, comma, 1, decreto legislativo n. 36/2003, per mancanza di elemento essenziale, ovvero sia il contenuto. In ogni caso, essi sarebbero travolti per derivazione dalla caducazione dell'atto regolamentare presupposto, così come richiesto da parte ricorrente.

8.4. Questo Tribunale è perfettamente consapevole che la qualificazione in termini di nullità del vizio che, in ipotesi, affligge gli atti impugnati potrebbe riflettersi sul riparto di giurisdizione.

Nondimeno la questione diverrà attuale, e come tale meritevole di essere decisa, solamente se e in quanto venisse annullata, per effetto della pronuncia di incostituzionalità, la norma attributiva, in via diretta (quanto al Regolamento regionale), in via indiretta (quanto agli atti provinciali di quantificazione della garanzia), del potere in concreto esercitato.

9.1. Il Collegio osserva, inoltre, come la suesposta questione di costituzionalità non appaia manifestamente infondata, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale.

9.2.1. Ci si riferisce segnatamente alla sentenza n. 67/2014, pronunciata in relazione all'art. 22 L.R. Puglia n. 39/2006, che pure attribuiva a successivo atto regolamentare regionale la determinazione, in via transitoria, dei criteri di quantificazione della garanzia di cui si discute. In tale decisione, invero, si è chiarito come la previsione debba essere ricondotta alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», che l'art. 117, II^o comma, lettera s) Cost. attribuisce alla potestà legislativa statale di tipo esclusivo. Ne consegue che, giusta quanto dispone il VI^o comma, dell'art. 117 Cost., e fatte salve le ipotesi di specifica delega alle singole Regioni, spetta sempre allo Stato l'esercizio del correlato potere regolamentare.

9.2.2. In particolare, la Consulta, con riferimento alla disciplina del trattamento dei rifiuti, ha avuto modo di spiegare come competa allo Stato la fissazione di livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale, e tra questi, delle garanzie che i gestori di discariche, indipendentemente dalla loro localizzazione sul territorio nazionale, devono prestare all'Amministrazione tenuta alla vigilanza su di esse nella fase di gestione e in quella successiva alla chiusura. Con la conseguenza che la legge regionale che viceversa attragga a sé (ovvero ad atto normativo di rango subordinato) la disciplina della fattispecie deve ritenersi incostituzionale per violazione del suindicato parametro costituzionale.

9.3.1. Ora, è ben vero che la Regione Friuli-Venezia Giulia, a differenza della Regione Puglia, è regione ad autonomia speciale. Nondimeno, a parere di questo Giudice, la circostanza non sarebbe di per sé sola idonea a mutare il suesaminato quadro di riferimento, e un tanto per un duplice ordine di ragioni.

9.3.2. In primo luogo, perché la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» non rientra tra le materie che gli articoli 4 e 5 dello Statuto regionale attribuiscono alla potestà legislativa, rispettivamente, esclusiva e concorrente della Regione, sicché - in assenza di espressa deroga - rimane valida l'attribuzione alla potestà esclusiva dello Stato stabilità in via generale dall'art. 117, II^o comma, lettera s), Cost.

9.2.3. In secondo luogo, perché - come affermato costantemente dalla Corte costituzionale (si veda ad esempio la sentenza n. 62/2008) - la disciplina statale della gestione dei cicli di rifiuti e delle materie ad esso connesse, in quanto attuazione di obblighi comunitari, e determinazione di livelli essenziali di prestazioni su tutto il territorio nazionale, costituisce limite anche alla potestà legislativa esclusiva di Regioni e Province autonome, che non possono pertanto derogarvi o peggiorare il livello di tutela.

9.3. Per completezza si precisa che - a quanto consta - non vi è stata alcuna delega, ex art. 117, VI^o comma, prima parte, Cost., dallo Stato alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Diversamente, infatti, di essa se ne sarebbe dato conto nel preambolo del Regolamento regionale n. 266/2005, quale, per l'appunto norma attributiva del potere normativo esercitato, mentre nulla è ivi affermato al riguardo. Anzi, il preambolo rinvia espressamente alla disposizione di legge regionale della cui costituzionalità questo Giudice dubita.

10.1. Va pertanto sollevata, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, L.R. F.V.G. n. 30/1987 in riferimento all'art. 117, comma II^o, lettera s), e comma VI^o, Cost.



10.2. Il presente giudizio viene conseguentemente sospeso sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione così sollevata, disponendosi la immediata trasmissione degli atti di causa alla Corte stessa.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli-Venezia Giulia (Sezione Prima) chiede che la Corte costituzionale, in accoglimento delle censure di cui alla presente ordinanza, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, L.R. F.V.G. n. 30/1987 per violazione dell'art. 117, comma II^o, lettera s), e comma VI^o, Cost.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Zuballi, Presidente;

Manuela Sinigoi, Primo Referendario;

Alessandra Tagliasacchi, Referendario, Estensore.

Il presidente: ZUBALLI

L'estensore: TAGLIASACCHI

15C00156

N. 98

*Ordinanza del 10 marzo 2015 della Corte d'appello di Brescia
nel procedimento penale a carico di C.M.*

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Coltivazione non autorizzata di piante di *cannabis* - Sanzione penale - Lamentata esclusione della condotta tra quelle suscettibili della sola sanzione amministrativa, qualora finalizzate al solo uso personale dello stupefacente - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento tra condotte pienamente assimilabili - Contrasto con il principio di offensività.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 75.
- Costituzione, artt. 3, 13, comma secondo, 25, comma secondo, e 27, comma terzo.

CORTE D'APPELLO DI BRESCIA

(PRIMA SEZIONE PENALE)

Riunita in Camera di Consiglio nelle persone dei signori:

dott. Enrico Fischetti, Presidente;

dott. Carlo Bianchetti, cons. rel.;

dott.ssa Eleonora Babudri, cons.;

Ha pronunciato la seguente,



ORDINANZA

Premesso che:

C.M., imputato del delitto di cui all'art. 73, commi 1, 1-*bis* e 5, D.P.R. n. 309/90, per avere coltivato all'interno del garage della propria abitazione 8 piante di canapa indiana, due delle quali in avanzato stato di maturazione, e per avere illecitamente detenuto, all'interno del comodino della propria camera da letto, g 25 di marijuana, veniva ritenuto colpevole dell'imputazione a lui ascritta; e condannato dal Tribunale di Brescia, disapplicata la contestata recidiva, alla pena di mesi otto di reclusione ed € 1.000,00 di multa; ordinava la confisca e distruzione delle piantine e dello stupefacente in sequestro.

Con tempestivo appello i difensori del C. si dolevano del fatto che il Tribunale di Brescia fosse pervenuto ad un giudizio di penale responsabilità del loro assistito pur in mancanza della prova della destinazione allo spaccio della marijuana e delle piantine di canapa indiana in sequestro; che, in particolare, la motivazione del giudice partiva dal presupposto (erroneo) che il C. non era riuscito a provare che la droga in suo possesso era destinata esclusivamente al suo proprio uso personale, mentre notoriamente la destinazione allo spaccio dello stupefacente, in quanto elemento costitutivo della fattispecie incriminatrice, è oggetto di un onere probatorio gravante sulla pubblica accusa; né gli elementi sintomatici di tale destinazione, indicati dal primo giudice, avevano univoca valenza di prova in tal senso, in mancanza di alcun elemento dal quale desumere che il C. avesse mai destinato a terzi lo stupefacente da lui prodotto.

Così dovendosi escludere un inquadramento unitario della detenzione di marijuana (destinato al consumo personale) e la coltivazione di alcune piante di cannabis, i difensori in principalità chiedevano che il C. fosse mandato assolto anche in relazione alla condotta di coltivazione (ritenendo che una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 75 D.P.R. n. 309/90 faccia rientrare nelle condotte di chi «comunque detiene» anche quella di chi coltivi per ricavarne droga destinata esclusivamente al proprio consumo personale), in subordine riproponevano l'eccezione di illegittimità costituzionale già proposta in primo grado (e ritenuta irrilevante dal primo giudice, avendo ritenuto provata la destinazione allo spaccio del prodotto della coltivazione) dell'art. 75 D.P.R. n. 309/90, nella parte in cui non ricomprende nell'espressione «o comunque detiene» anche la coltivazione di sostanze stupefacenti.

A tale proposito affermavano i difensori che la questione non solo è rilevante nel caso che ci occupa (non essendo provata la destinazione allo spaccio dello stupefacente ricavabile dalle piantine di cannabis coltivate dal C.) ma anche non manifestamente infondata.

Tale questione non era analoga a quella già decisa dalla nota sentenza n. 360 del 1995 (che aveva riguardo ad una censura di illegittimità costituzionale dell'art. 73 D.P.R. n. 309/90, e non già dell'art. 75 stessa legge), né erano i medesimi i profili di incostituzionalità denunciati.

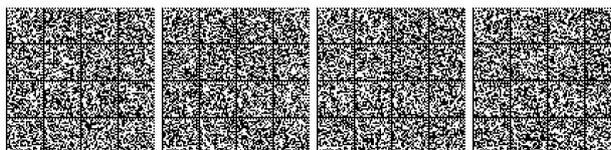
In particolare, secondo i difensori, la norma in esame si porrebbe in contrasto con il principio di offensività, ricavabile dagli artt. 3, 13, 25, comma secondo, e 27, commi primo e terzo, Cost.

Allegavano che l'argomento speso dalla Giurisprudenza di legittimità per giustificare il trattamento deteriore della condotta di coltivazione rispetto a quella di mera detenzione (che cioè tale condotta sarebbe più pericolosa, a causa di una maggiore diffusibilità delle sostanze stupefacenti estraibili — *cf.* SS.UU. n. 28605 del 2008) non avrebbe alcuna valenza logica allorché fosse provata la destinazione esclusiva al consumo personale del prodotto della coltivazione (e pertanto inesistente il pericolo di diffusione della sostanza) — con conseguente violazione del principio di offensività del reato.

Ed infatti il principio secondo il quale, anche nei reati di pericolo astratto, deve essere evitato che la norma vada a colpire anche fatti concretamente privi di ogni connotato di pericolosità è stato recentemente affermato dalla Giurisprudenza della Corte costituzionale (pronuncia 20 giugno 2008 n. 225), e di fatto applicato dalla Giurisprudenza di legittimità con riferimento a svariati reati di pericolo, quali l'incendio di cosa altrui, il disastro ferroviario, l'istigazione a delinquere.

Allo stesso modo la Corte costituzionale ha affermato che «le presunzioni assolute, quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, quando sono arbitrarie e irrazionali ... in particolare l'irragionevolezza della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base della presunzione stessa» (*cf.* pronunce n. 164 del 2011; nn. 265 e 139 del 2010).

Così appare irragionevole presumere la pericolosità della coltivazione quando sia provato che essa non può in alcun modo favorire la diffusione della sostanza (in quanto destinata al consumo personale del «coltivatore»), tenuto conto che una tale condotta (coltivazione ad uso personale) non viene a ledere in alcun modo in bene giuridico tutelato dalla norma di cui all'art. 73 D.P.R. n. 309/90, che è quello «di combattere il mercato della droga, espellendola dal



circuito internazionale, poiché, proprio attraverso la cessione al consumatore viene realizzata la circolazione della droga e viene alimentato il mercato di essa, che pone in pericolo la salute pubblica, la sicurezza e l'ordine pubblico, nonché il normale sviluppo delle giovani generazioni» (cfr. SS.UU. n. 9973 del 24 giugno 1998).

Tutela della salute pubblica, della sicurezza e dell'ordine pubblico; non già tutela della salute privata, interesse peraltro che la stessa decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio del 25 ottobre 2004 considera estraneo alla *ratio* delle norme in materia di stupefacenti, laddove, all'art. 2, comma 2, prevede che vengano escluse dalla rilevanza penale le condotte previste dal comma precedente, ivi compresa la coltivazione, «se tenute dai loro autori soltanto ai fini del loro consumo personale, quale definito dalle rispettive legislazioni nazionali».

Considerazioni tutte che inducono a ritenere che la penalizzazione della coltivazione degli stupefacenti, quando essa sia destinata a produrre droga destinata al solo consumo personale del coltivatore, quale derivante da una interpretazione restrittiva della norma di cui all'art. 75 D.P.R. n. 309/90, è contraria al principio di offensività, in quanto tale condotta è inidonea a ledere in alcun modo i beni giuridici della salute pubblica, della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Tanto più che gli esiti del referendum abrogativo del 18 aprile 1993, cancellando il principio del divieto dell'uso personale di sostanze stupefacenti sancito dall'art. 72, comma primo, D.P.R. n. 309/90, ed eliminando il parametro quantitativo della dose media giornaliera, pongono la finalità dell'uso personale quale unico discrimine tra l'illecito penale e quello amministrativo, indipendentemente dalla natura e quantità della sostanza stupefacente.

Si da rendere, allo stato attuale della normativa, del tutto contrario ai principi di ragionevolezza l'esclusione della coltivazione dal novero delle condotte passibili di punizione in via (meramente) amministrativa, con conseguente analogia violazione del principio di parità di trattamento (di condotte egualmente ispirate alla medesima finalità di uso personale della sostanza) sancito dall'art. 3 della Carta Costituzionale (non potendo, contrariamente a quanto affermato da SS.UU. n. 28605 del 2008, la mera condotta, inoffensiva del bene protetto, giustificare una sanzione penale).

Del resto proprio la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma ex art. 75 D.P.R. n. 309/90 (interpretazione peraltro negata da quasi quattro lustri di Giurisprudenza di legittimità), aveva indotto la Corte costituzionale, nella sentenza n. 443 del 1994, nella quale dichiarava la inammissibilità della questione di legittimità degli artt. 28, 73, 73 e 74 D.P.R. n. 309/90, come modificati all'esito della consultazione referendaria, sulla base del rilievo che il remittente aveva omissso la previa verifica della possibilità di un'esegesi adeguatrice delle norme impugnate; non si era segnatamente posto il problema «se, proprio alla luce e nel quadro del riferito *jus superveniens*, l'operata depenalizzazione della condotta di chi ... comunque detiene sia già interpretativamente estensibile alle condotte di chi coltiva e fabbrica» — si da doversi ritenere che la interpretazione restrittiva del disposto dell'art. 75 D.P.R. n. 309/90 operato dalla Giurisprudenza di legittimità si pone in realtà in contrasto con l'insegnamento del Giudice delle leggi.

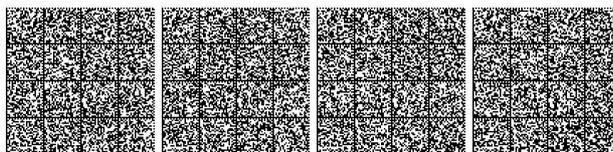
Conclusivamente, i difensori del C., affermavano che l'interpretazione restrittiva dell'art. 75 D.P.R. n. 309/90 (quella cioè per la quale nell'espressione «o comunque detiene» non rientra anche la condotta di coltivazione di stupefacenti) si pone in contrasto con il principio di offensività del reato, e con gli artt. 3, 13, 25, comma secondo, 27, commi primo e terzo, Carta Costituzionale, in quanto:

a) se la sostanza coltivata non è destinata ad incrementare il mercato della droga (ossia non venga provato il fine di spaccio), la presunzione assoluta di lesione del bene protetto dalla norma, implicita nell'art. 73, comma primo, D.P.R. n. 309/90, è superata da «un accadimento contrario alla generalizzazione posta alla base della presunzione stessa», e dunque risulta contraria al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.;

b) l'irragionevolezza è ancora più evidente se solo si consideri che, mentre la detenzione anche di ingerite quantità, se si dimostra la destinazione ad uso non esclusivamente personale, è punita con sanzione amministrativa, la coltivazione, anche di una sola piantina, è punita con sanzione penale;

c) se, nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore può «non agevolare comportamenti propedeutici all'approvvigionamento di sostanza stupefacenti per uso personale», tale obiettivo non può essere perseguito attraverso la previsione di sanzioni penali privative della libertà personale — in particolare il principio di personalità, così come la finalità rieducativa e retributiva della pena, presuppongono l'incriminazione di un fatto concretamente offensivo; invece, quando la condotta di coltivazione non abbia lo scopo di incrementare il mercato della droga, nessuno degli interessi generali protetti dall'art. 73 D.P.R. n. 309/90 risulta minacciato;

d) allo stesso modo, anche l'art. 13 Cost. richiede che non si pongano limitazioni alla libertà personale, se non per la tutela di interessi concreti, tali da giustificare, in ogni caso, la limitazione di diritti fondamentali della persona; in questo quadro non comprendendosi come il fine terapeutico della condotta di coltivazione possa ricevere disvalore penale.



A tutte tali considerazioni aggiungevano gli appellanti che la sanzione penale di un comportamento lesivo della sola propria salute sarebbe contrario al principio di autodeterminazione dell'individuo, sancito dall'art. 32 della Carta Costituzionale, quale sviluppato da una serie di pronunce della Cassazione civile, che riconoscono il principio di autodeterminazione anche con riferimento a scelte e condotte suscettibili di portare il soggetto a morte certa, come il rifiuto di sottoporsi a trasfusioni ematiche.

All'udienza del 10 marzo 2015, tenutasi dopo un rinvio disposto sull'accordo delle parti, si procedeva alla discussione, all'esito della quale l'appellante concludeva come sopra indicato, mentre il P.G. chiedeva il rigetto dell'appello (deducendo, fra l'altro, la irrilevanza e la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa), e la integrale conferma dell'impugnata sentenza.

LA CORTE OSSERVA IN FATTO E IN DIRITTO

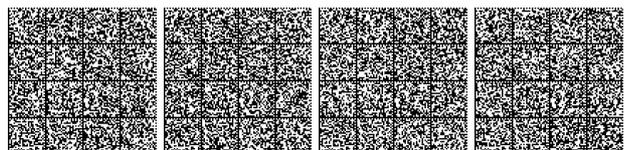
La ammissibilità e rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, nessuno degli elementi evidenziati dalla Pubblica accusa, né la quantità dello stupefacente, quello pronto all'uso e quello ricavabile dalle piantine una volta giunte a maturazione, non rilevante sia quanto al valore economico sia quanto al numero di dosi ricavabili (tenuto peraltro presente che il C. avrebbe potuto consumare lo stupefacente già pronto all'uso nel tempo necessario alla maturazione delle piantine in stato più avanzato, e così di seguito), né altri parametri (tenuto conto che non risulta che alcun consumatore di sostanze cannabinoidi abbia da lui acquistato, a titolo oneroso o gratuito; che non è stata reperita alcuna contabilità di una eventuale attività di spaccio; che la sola presenza di un bilancino di precisione è dato equivoco, specie in mancanza della strumentazione idonea a frazionare lo stupefacente e a confezionarlo in dosi; che, infine, proprio la assenza di alcun collegamento tra lo stupefacente e l'attività commerciale gestita dal C. depone piuttosto per la sua destinazione all'esclusivo consumo personale) consentono di ritenere raggiunta la prova che lo stupefacente era destinato (in tutto o in parte) ad essere ceduto a terzi.

Da tale conclusione consegue che, almeno per quanto riguarda la condotta di coltivazione (ché, per quel che riguarda la detenzione del quantitativo di 25 grammi di marijuana, dalla mancata prova della sua destinazione, anche parziale, ad essere ceduto a terzi, deriva la penale irrilevanza della condotta, stante l'espresso disposto dell'art. 75 D.P.R. n. 309/90), la questione relativa alla portata interpretativa della norma del citato art. 75 D.P.R. n. 309/90 assume importanza decisiva ai fini del giudizio, dal momento che, escludendo l'attività di coltivazione da quelle scriminate qualora finalizzate al consumo personale del coltivatore, la condotta del C. sarebbe penalmente illecita (e perciò confermata, limitatamente alla condotta di coltivazione delle 8 piantine di cannabis, la impugnata sentenza n. 2674/11 giugno 2014 del Tribunale di Brescia); che, al contrario, dovendo interpretare estensivamente la espressione «comunque detiene» contenuta nella norma citata come riferita a qualunque condotta descritta nel precedente art. 73 D.P.R. n. 309/90 (e così anche alla condotta di coltivazione, qualora finalizzata alla produzione di stupefacente destinato all'esclusivo consumo personale del coltivatore), l'imputato, in mancanza di prova della destinazione allo spaccio (anche in parte) dello stupefacente ricavabile dalla coltivazione, dovrebbe essere mandato assolto anche da tale residua imputazione, perché il fatto non costituisce reato.

Allo stesso modo la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa appare ammissibile, dal momento che deve essere esclusa, allo stato, la possibilità di far rifluire, in via di interpretazione adeguatrice, anche la condotta della coltivazione per uso personale in quelle previste dall'art. 75 D.P.R. n. 309/90, e quindi ritenerla depenalizzata, dal momento che la interpretazione da parte della Giurisprudenza di legittimità è stata sostanzialmente granitica per oltre un decennio ad escludere la possibilità di una tale interpretazione (*cf.*, fra le altre, Cass. Pen., Sez. IV, nn. 913 del 15 marzo 1995; 9984 del 6 luglio 2000; 22037 del 14 aprile 2005; 40295 del 17 ottobre 2006); che, dopo un tentativo, operato da un orientamento minoritario di legittimità (*cf.*, in particolare, Cass. Pen., Sez. VI, n. 17983 del 18 gennaio 2007, 40362 dell'11 ottobre 2007 e 40712 del 21 settembre 2007), di limitare la nozione di «coltivazione» alla sola attività gestita con caratteri di imprenditorialità, facendo rientrare la c.d. «coltivazione domestica» nella nozione di detenzione di cui all'art. 75 D.P.R. n. 309/90, sono intervenute le Sezioni Unite della Cassazione (n. 28605 del 24 aprile 2008, dep. 10 luglio 2008) a riaffermare il principio secondo il quale «costituisce condotta penalmente rilevante qualsiasi attività non autorizzata di coltivazione di piante dalle quali sono estraibili sostanze stupefacenti, anche quando sia realizzata per la destinazione del prodotto ad uso personale» (principio di diritto nuovamente enunciato da Cass. Pen., Sez. VI, nelle due pronunce nn. 49523 del 9 dicembre 2009 e 51497 del 4 dicembre 2013).

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità



Questa Corte di Appello non ignora che il Giudice delle leggi si è già pronunciato, con sentenza n. 360 del 1995 (pubblicata su *G.U.* n. 034 del 16 agosto 1995) nel senso della non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 D.P.R. n. 309/90, con riferimento ai parametri costituzionali di uguaglianza ed offensività.

Si ritiene peraltro che la questione meriti un nuovo vaglio di costituzionalità, alla luce non solo della evoluzione giurisprudenziale nella individuazione della *ratio* della disciplina in tema di stupefacenti, ma anche della legislazione sovranazionale sopravvenuta.

In particolare la disciplina risultante dal combinato disposto degli artt. 73 e 75 D.P.R. n. 309/90, così come risulta dalla interpretazione restrittiva e ormai consolidata della Giurisprudenza di legittimità, appare in contrasto con alcuni principi di rilievo costituzionale.

In primo luogo dal tenore letterale della norma di cui all'art. 75 D.P.R. (che considera meri illeciti amministrativi le condotte di «chiunque, per farne uso personale, illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope») discende che, la legge considera penalmente irrilevante la condotta di chi detenga stupefacente, quale che sia il comportamento pregresso che abbia originato tale detenzione (non solo cioè la condotta di chi detenga in quanto abbia precedentemente importato, esportato, acquistato o ricevuto a qualsiasi titolo); solo in tal modo può infatti interpretarsi l'espressione «comunque detiene»; ché, ove la *voluntas legis* fosse stata diversa, il tenore della disposizione avrebbe dovuto essere radicalmente diverso (ad esempio: «ovvero detiene in conseguenza di una di tali condotte»).

Ciò significa che rientra nell'ambito della penale irrilevanza, in forza della formula di chiusura del comma primo dell'art. 75 D.P.R. n. 309/90, la condotta di chi detenga sostanza stupefacente da lui precedentemente coltivata o altrimenti prodotta (dopo la fine del ciclo produttivo, quando lo stupefacente sia pronto all'utilizzo), sempre ovviamente a condizione che detto stupefacente sia destinato esclusivamente al consumo personale del soggetto agente.

A diversa soluzione dovrà invece necessariamente giungersi allorché il soggetto sia sorpreso nell'atto di coltivare (ovvero di produrre) stupefacente destinato al proprio personale consumo, dal momento che in tal caso, in forza del combinato disposto degli artt. 73 e 75 D.P.R. n. 309/90, nell'unica interpretazione legittimata dalla Giurisprudenza di legittimità, la condotta resta nell'ambito del penalmente rilevante, e sanzionabile con una pena detentiva e pecuniaria.

Orbene tale disciplina appare, oltre che irragionevole, contraria al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della carta Costituzionale (che, come noto, è violato sia dal trattamento uguale di comportamenti umani diversi, sia — come nel nostro caso — dal trattamento diverso di comportamenti umani uguali, o almeno del tutto assimilabili).

Neppure può dirsi, a giustificare tale disparità di trattamento, che la condotta di detenzione sia collegabile immediatamente e direttamente (a differenza di quella di coltivazione) al successivo consumo personale (finalità questa che sola giustifica la «esimente» ex art. 75 D.P.R. n. 309/90), perché tale maggiore o minore distanza rispetto alla condotta/evento dell'utilizzo finale della producenda sostanza stupefacente attiene al problema (di fatto) di una maggiore o minore difficoltà ad accertare la effettiva finalità (penalmente irrilevante) di consumo, ma non appare invece idoneo alla individuazione di un diverso disvalore delle condotte, tale da fondare un differente trattamento della condotta (antecedente) di coltivazione, una volta che sia accertato (superate le maggiori difficoltà probatorie) che detta coltivazione sia effettivamente finalizzata alla produzione di stupefacente destinato esclusivamente al consumo personale del coltivatore.

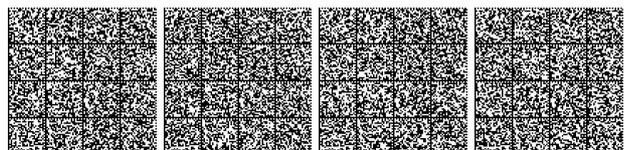
Peraltro la ingiustificata disparità di trattamento tra condotte tra loro pienamente assimilabili non costituisce l'unico profilo di contrasto della disciplina con i principi costituzionali.

Ed in particolare la sottoposizione a sanzione penale di colui che coltivi allo scopo di produrre stupefacente destinato esclusivamente al proprio consumo personale appare contraria al principio di offensività, quale ricavabile dal combinato disposto degli artt. 13, comma secondo, 25, comma secondo, e 27, comma terzo, Cost.

Deve invero ritenersi che, ancor più dopo la modifica del quadro normativo successiva all'esito referendario del 1993, la tutela della salute dei singoli sia estranea alla *ratio* della disciplina di cui agli artt. 73 e 75 D.P.R. n. 309/90.

A tale proposito infatti la fondamentale decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 9973 del 24 giugno 1998 (dep. 21 settembre 1998) ha individuato la *ratio* della norma incriminatrice di cui all'art. 73 D.P.R. n. 309/90 nella necessità di tutelare la salute pubblica, la sicurezza e l'ordine pubblico (nonché il normale sviluppo delle giovani generazioni) attraverso il contrasto della circolazione della droga.

In particolare nella pronuncia citata il Supremo collegio afferma che «scopo dell'incriminazione delle condotte previste dall'art. 73 D.P.R. n. 309/90 è quello di combattere il mercato della droga, espellendolo dal circuito nazionale, poiché, proprio attraverso la cessione al consumatore viene realizzata la circolazione della droga e viene alimentato il mercato di essa, che mette in pericolo la salute pubblica, la sicurezza e l'ordine pubblico, nonché il normale sviluppo delle giovani generazioni».



Da ciò consegue che la incriminazione di una condotta che, non essendo finalizzata alla cessione a terzi dello stupefacente coltivato (bensì alla produzione di stupefacente per l'esclusivo consumo personale del coltivatore) appare del tutto estranea sia all'evento che la norma intende scongiurare (la cessione al consumatore, e cioè la circolazione della droga, che ne alimenta il mercato), sia alla lesione o alla messa in pericolo dei valori che la norma intende tutelare (la salute pubblica, anche sotto la specie del normale sviluppo delle giovani generazioni, nonché la sicurezza e l'ordine pubblico, che da tale circolazione/mercato sono messi in pericolo), si pone in contrasto con il principio di offensività, in quanto stabilisce una sanzione penale, sotto specie di una restrizione della libertà personale, come risposta ad una condotta inidonea a ledere il bene giuridico sotteso al sistema della legislazione in tema di stupefacenti.

Che la tutela della salute e/o della incolumità personale dell'agente da comportamenti auto-lesivi sia estranea non solo al sistema normativo in esame, ma anche all'intero nostro ordinamento penale, lo prova il fatto che non solo altri comportamenti notoriamente lesivi della propria salute (come il tabagismo ovvero l'abuso di sostanze alcoliche) non sono penalmente rilevanti ex se, ma persino la più grave delle condotte auto-lesive, e cioè il tentativo di suicidio, non costituisce condotta punibile.

Si noti peraltro che tale definizione della *ratio* del sistema delle norme incriminatrici in tema di sostanze stupefacenti ricavabile dagli artt. 73 e 75 D.P.R. n. 309/90 appare confermata dalla successiva normativa comunitaria, dal momento che la decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea n. 2004/757/GAI del 25 ottobre 2004, nel delimitare le condotte connesse al traffico di stupefacenti in relazione alle quali gli Stati membri debbano prevedere la punibilità (e nell'enumerare a tale fine la produzione, la fabbricazione, l'estrazione, l'offerta, la commercializzazione, la distribuzione, la vendita, la consegna a qualsiasi condizione, la mediazione, la spedizione, la spedizione in transito, il trasporto, l'importazione o l'esportazione, la coltura del papavero da oppio, della pianta di coca o della pianta della cannabis, etc.), espressamente esclude dal campo di applicazione della decisione le condotte sopra descritte (tra le quali, appunto, la coltivazione di piante dalle quali si ricava lo stupefacente) se tenute dai loro autori soltanto ai fini del loro consumo personale, quale definito dalle rispettive legislazioni nazionali.

Per tutto quanto esposto le disposizioni di legge sopra illustrate (segnatamente quella di cui all'art. 75 D.P.R. n. 309/90, nella parte in cui esclude tra le condotte suscettibili di sola sanzione amministrativa la condotta di coltivazione di piante di cannabis, qualora finalizzate al solo uso personale dello stupefacente dalle stesse ricavabile) appaiono in contrasto con i principi di ragionevolezza, di uguaglianza e di offensività, quali ricavabili dagli artt. 3, 13, comma secondo, 25, comma secondo e 27, comma terzo, Carta Cost.

P. Q. M.

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

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

Rimette gli atti di causa alla Corte costituzionale, affinché voglia esaminare la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni dell'art. 75 D.P.R. n. 309/90, nella parte in cui escludono tra le condotte suscettibili di sola sanzione amministrativa, qualora finalizzate al solo uso personale dello stupefacente, la condotta di coltivazione di piante di cannabis, in relazione ai principi di ragionevolezza, di uguaglianza e di offensività, quali ricavabili dagli artt. 3, 13, comma secondo, 25, comma secondo e 27, comma terzo, Carta Cost., nei termini indicati e argomentati nella parte motiva;

Sospende il giudizio in corso fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della Cancelleria:

gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

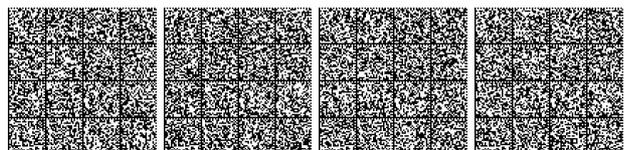
la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri;

la presente ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento,

dando atto che la comunicazione in udienza al Pubblico Ministero e al difensore equivale, per loro, a notificazione.

Brescia, 10 marzo 2015

Il Presidente: FISCHETTI



n. 99

*Ordinanza del 9 dicembre 2014 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sez. staccata di Lecce
sul ricorso proposto da Perfetto Srl contro Ministero dello sviluppo economico*

Giustizia amministrativa - Norme sul riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi - Attribuzione, secondo l'interpretazione della norma censurata alla luce del diritto vivente (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 5 aprile 2014, n. 6 e Corte di Cassazione, SS.UU., n. 15941 del 2014), rispettivamente, al giudice amministrativo, se attinenti al momento genetico del rapporto, e al giudice ordinario, se attinenti al momento funzionale e l'amministrazione abbia adottato un provvedimento discrezionale - Violazione del diritto di difesa e di azione in giudizio - Lesione dei principi del giusto processo - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza in quanto costringe il concessionario ad introdurre due giudizi dinanzi a giudici diversi avverso il medesimo atto - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 133, comma 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 76, in relazione all'art. 44, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

LECCE - SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 463 del 2013, proposto da Perfetto Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Sticchi Damiani, con domicilio eletto presso Andrea Sticchi Damiani in Lecce, via 95 Rgt Fanteria 9, contro Ministero dello sviluppo economico, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distr.le Lecce, domiciliata in Lecce, via F. Rubichi, 23;

Per l'annullamento del Decreto Prog. n. 14912/98 CUP B26D98000260005 prot. n. 5, trasmesso a mezzo posta elettronica certificata in data 9 gennaio 2013, adottato il 4 gennaio 2013, con il quale il Ministro dello sviluppo economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali, Div. IX - Grandi progetti d'investimento, sviluppo economico territoriale e finanza d'impresa, ha disposto la revoca del D.M. n. 54282 del 14 agosto 1998 con il quale è stato concesso in via provvisoria ai sensi della legge n. 488/1992 alla ditta Perfetto S.r.l. un contributo in conto capitale di Euro 648.039,79, nonché del successivo D.M. n. 109471 del 12 febbraio 2002 con il quale le predette agevolazioni sono state confermate in via definitiva;

Di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compreso il provvedimento di comunicazione di avvio del procedimento di revoca prot. n. 30152 del 9 settembre 2011.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dello sviluppo economico;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2014 la dott.ssa Jessica Bonetto e uditi per le parti i difensori Manlio Conte, in sostituzione di Andrea Sticchi Damiani, Simona Libertini.

A. — Perfetto s.r.l. chiede l'annullamento del Decreto Prog. n. 14912/1998 CUP B26D98000260005 del 4 gennaio 2013, con il quale il Ministro dello sviluppo economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali, Div. IX - Grandi progetti d'investimento, sviluppo economico territoriale e finanza d'impresa, ha disposto la revoca del D.M. n. 54282 del 14 agosto 1998 e del D.M. n. 109471 del 12 febbraio 2002.

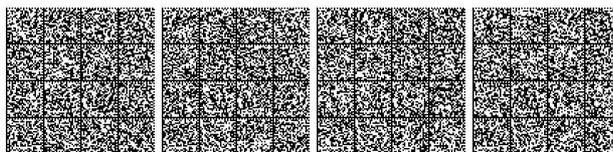
Il primo di questi due atti aveva concesso, in via provvisoria ai sensi della legge n. 488/1992, alla ditta Perfetto S.r.l. un contributo in conto capitale di Euro 648.039,79; il secondo aveva confermato in via definitiva la predetta agevolazione.

Chiede altresì l'annullamento di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compreso il provvedimento di comunicazione di avvio del procedimento di revoca prot. n. 30152 del 9 settembre 2011.

Deduce i seguenti motivi:

Erronea presupposizione in fatto e in diritto.

Istruttoria carente e/o insufficiente.



Violazione del principio di ragionevolezza e del legittimo affidamento.

Conclude per l'annullamento, previa sospensione, degli atti impugnati.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione intimata.

Con ordinanza n. 130 del 2014 è stata rigettata l'istanza cautelare. All'udienza del 9 ottobre 2014 il ricorso è stato ritenuto per la decisione.

B. — I. — Il D.M. 4 gennaio 2013, n. 5, dispone la revoca delle agevolazioni economiche concesse alla società ricorrente per le seguenti ragioni:

1) venir meno del rapporto di fiducia con l'amministrazione;

2) acquisto di beni non di nuova fabbricazione;

3) utilizzo di fatture gonfiate;

4) parte dei beni «agevolati» sono stati distolti prima della scadenza del periodo quinquennale di utilizzo;

5) acquisto di un immobile non ammissibile ad agevolazioni. L'inammissibilità è determinata dalla circostanza che l'impresa acquirente e la venditrice appartengono a due soci (Perfetto Giovanni Luigi e Gianfreda Anna) e questo determina «una situazione di totale controllo diretto delle due società considerate» da parte di una società di fatto fra i due soci indicati;

6) la dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa dal legale rappresentante (ai fini della concessione dell'agevolazione) è mendace.

La molteplicità delle ragioni addotte a sostegno della revoca impone di individuare il giudice che di ognuna possa conoscere.

II. — Il giudice della nomofilachia distingue (ai fini del riparto di giurisdizione) gli atti che incidono su vantaggi attribuiti dall'amministrazione a seconda che attengano al momento genetico del rapporto o all'evoluzione dello stesso ed a seconda che, in questa seconda ipotesi, l'attività amministrativa sia vincolata o discrezionale. Ha perciò ritenuto che le controversie relative ad interventi che incidono sul momento genetico spettano alla cognizione del giudice amministrativo, atteso che a fronte di un intervento del genere (determinato dalla mancanza delle condizioni previste dalla legge o da quant'altro sia a ciò assimilabile) sussiste un interesse legittimo.

L'intervento che influisce sulla evoluzione del rapporto incide, invece, sulla pretesa ad ottenere la prestazione oggetto dell'atto attributivo, pretesa qualificabile come interesse legittimo se l'incisione è operata dall'amministrazione a seguito di una valutazione discrezionale, come diritto soggettivo se l'amministrazione adotta un atto vincolato.

La diversa qualificazione della posizione del privato, a seconda che l'attività dell'amministrazione sia discrezionale o vincolata, è chiara, fra le tante, nelle sentenze rese dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 12641 del 2008, n. 24409 del 2011, n. 1776 del 2013.

Questo *iter* logico è percorso dal giudice della nomofilachia sia che all'atto attributivo non faccia seguito un rapporto contrattuale (situazione alla quale si riferiscono le sentenze indicate), ed in tal caso il binomio diritto - obbligo si articola nella pretesa dell'amministrazione al rispetto degli impegni assunti con la partecipazione al procedimento e nell'obbligo del beneficiario di rispettare gli stessi; sia che all'atto segua un contratto e la pretesa alla prestazione da un lato, e alla controprestazione dall'altro, si radichi in questo.

Tale ultimo orientamento è presente nelle pronunce che si sono occupate della decadenza dall'assegnazione degli alloggi economici e popolari disposta a seguito della mancata occupazione degli stessi da parte degli assegnatari (Cass. SS. UU., n. 2999 del 1962, n. 10829 del 1993, n. 13459 del 2005).

In sintesi, l'amministrazione può intervenire sui vantaggi attribuiti in precedenza se:

incide sull'atto attributivo per vizi originari dello stesso;

incide sull'evoluzione del rapporto (non concretatasi in un contratto) per l'inottemperanza agli impegni assunti dal beneficiario, in base ad una valutazione vincolata;

incide sull'evoluzione del rapporto (non concretatasi in un contratto) per l'inottemperanza agli impegni assunti dal beneficiario, in base ad una valutazione discrezionale;

incide sull'evoluzione del rapporto (concretatasi in un contratto) per la violazione degli impegni assunti dal privato.

Fermo restando che l'intervento su un atto per vizi originari dello stesso incontra un interesse legittimo (ed è perciò conosciuto dal giudice amministrativo), la qualificazione come vincolato dell'atto che incide su vantaggi già attribuiti, ove l'incisione non si basi su un assetto contrattualmente definito, non comporta necessariamente la configurazione come diritto soggettivo della posizione del privato.



Sembra, infatti, necessario indagare la finalità perseguita dalla norma e quindi la consistenza come diritto o interesse legittimo della relativa pretesa.

III. — L'intreccio fra diritti soggettivi e interessi legittimi, quando al privato sono attribuiti vantaggi che hanno ad oggetto beni o servizi pubblici e quando su tali vantaggi l'amministrazione viene ad incidere nel corso del rapporto con effetto *ex nunc*, ha portato il legislatore a prevedere, con l'art. 5 della legge n. 1034 del 1971, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella materia delle concessioni di beni e di servizi pubblici, tranne che nelle ipotesi espressamente previste («le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi»), ipotesi nelle quali l'intreccio è escluso.

Il fine perseguito è stato, evidentemente, quello di permettere facilmente l'individuazione del giudice fornito di giurisdizione, evitando una diseconomia giudiziaria, l'impegno nell'individuazione del giudice «competente» di mezzi più proficuamente utilizzabili nella definizione delle controversie, in sintesi quello di perseguire l'obiettivo del giusto processo, consacrato poi nell'art. 111 della Costituzione.

IV. — La semplificazione del quadro cognitivo e conseguentemente di quello operativo ha incontrato delle difficoltà, fraposte principalmente dalla varietà delle situazioni nelle quali l'amministrazione pubblica attribuisce vantaggi ai privati e quindi dai dubbi circa la riconducibilità delle varie situazioni al *genus* delle concessioni amministrative di beni e servizi.

È nozione da lungi acquisita che la concessione riguarda i beni ed i servizi pubblici e che i beni pubblici concedibili sono i beni demaniali e quelli del patrimonio indisponibile.

L'elaborazione dottrina ha individuato espressamente ipotesi di concessione solo in relazione a questi beni (si veda Ranalletti: *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Concetto e natura*, in *Giur. It.*, 1894; Forti: *Natura giuridica delle concessioni amministrative*, in *Studi di diritto pubblico*, Roma 1937; Silvestri: *Natura giuridica dei diritti nascenti dalle concessioni amministrative di beni demaniali*, Milano 1950); e questo non solo in Italia (si veda Stengel: *Konzessionen*, in *Wörterbuch des Deutschland Staats- und Verwaltungsrecht*, Tübingen 1913).

Dell'adesione a tale indirizzo da parte della giurisprudenza è ampia prova nella produzione della Corte di Cassazione, prima sinteticamente citata.

Ha quindi portata innovativa l'art. 12 della legge n. 241 del 1990, che qualifica come concessioni le «sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati».

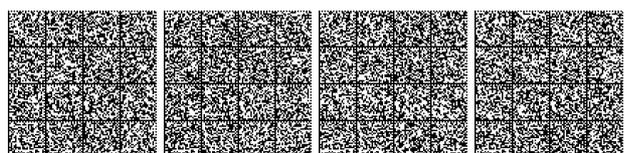
La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha, tuttavia, continuato ad escludere l'applicazione dell'istituto previsto dall'art. 5 della legge n. 1034 del 1971 alla concessione di finanziamenti e agevolazioni finanziarie da parte dell'ente pubblico, senza fare menzione del citato art. 12.

Questo orientamento giurisprudenziale trova una delle sue più compiute espressioni nella sentenza della Corte di cassazione, resa a Sezioni Unite, n. 12641 del 2008, della quale si trascrive il passo interessato:

«Qui si discute solo, invece, se l'oggetto di tale disputa sia un diritto soggettivo o un interesse legittimo, oppure se — per adoperare un'espressione della decisione impugnata — si sia in presenza di “un nodo gordiano tra posizioni di diritto soggettivo ed interesse legittimo” da cui debba farsi discendere l'affermazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

3. Quest'ultima ipotesi, che il Consiglio di Stato (nella decisione non definitiva pubblicata il 16 febbraio 2005 con la quale era stata rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, n.d.r) formula richiamando la previsione della legge n. 1034 del 1971, art. 5, in tema di controversie attinenti alla concessione di beni pubblici, non sembra però affatto condivisibile, perché non lo è l'equiparazione tra concessione di beni ed erogazione di denaro. Che anche il denaro possa essere annoverato nella categoria dei beni è vero; ma questo non autorizza a confondere la figura della concessione a privati di beni pubblici, che presuppone l'uso temporaneo da parte del concessionario di detti beni per le indicate finalità di pubblico interesse, con quella del finanziamento, che implica un tipo di rapporto giuridico del tutto diverso: in forza del quale il finanziato acquisisce la piena proprietà del denaro erogatogli ed eventualmente assume l'obbligo di restituirlo in tutto o in parte ad una determinata scadenza. Ben altrimenti, nell'uno e nell'altro caso, le finalità pubbliche s'intrecciano con l'interesse del concessionario o del finanziato, e le ragioni di non agevole distinguibilità tra posizioni di diritto soggettivo e d'interesse legittimo, che sottostanno alla scelta legislativa di attribuire alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in tema di concessione di beni o servizi pubblici (con l'eccezione di quelle indicate nel secondo comma del citato art. 5), non necessariamente ricorrono nei rapporti di finanziamento. Né, d'altronde, il carattere eccezionale della giurisdizione esclusiva ne consente l'applicazione al di là dei casi indicati dalla legge.»

V. — L'indagine dell'ambito rimesso alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo impone di indagare l'ambito sottratto allo stesso, cioè quello delle «indennità, canoni ed altri corrispettivi».



La formulazione della deroga prevista dall'art. 5 della legge n. 1034 del 1971, in un periodo in cui la concessione di beni riguardava solo beni demaniali e del patrimonio indisponibile, individua con evidenza plastica la differenza fra le controversie attribuite alla cognizione del giudice amministrativo e quelle assegnate al giudice ordinario: le prime riguardano il bene demaniale o del patrimonio indisponibile, le seconde riguardano una res fisicamente diversa, cioè il corrispettivo.

La differenziazione degli ambiti, nella concessione di sovvenzioni ed agevolazioni finanziarie, non è plasticamente così evidente, ma sussiste parimenti.

Se la concessione riguarda un bene (il denaro al pari del bene demaniale o del patrimonio indisponibile), la revoca o la decadenza (che nella concessione di beni del demanio o del patrimonio indisponibile non riguardano con evidenza corrispettivi) nella concessione di sovvenzioni ed agevolazioni finanziarie riguardano anch'esse il bene attribuito, non il corrispettivo del godimento dello stesso.

A seguito dell'intervento sull'attribuzione, sorge il dovere della restituzione, che non riguarda però un corrispettivo, dato che il venir meno del titolo dell'attribuzione comporta il dovere di restituire il bene attribuito cioè il denaro erogato; questo costituisce, al momento della erogazione e in quello della restituzione, l'oggetto della concessione, non il (canone, indennità o altro) corrispettivo del godimento.

VI. — Fermo restando che la legittimità costituzionale dell'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva quanto alla concessione di beni e servizi pubblici, ad opera dell'art. 5 della legge n. 1034 del 1971, è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 204 del 2004, l'art. 12 della legge n. 241 del 1990 è una «norma sulla giurisdizione» e comporta di conseguenza l'estensione della giurisdizione esclusiva alle controversie relative alla utilizzazione del bene pubblico «denaro» a mezzo di sovvenzioni, finanziamenti ecc. ...?

Se è vero che il citato art. 12 non disciplina espressamente il riparto di giurisdizione, è altrettanto vero che l'ambito delle questioni disciplinato da una «norma sulla giurisdizione» (nella specie l'art. 5 della legge n. 1034 del 1971) può essere ampliato dal legislatore, con la conseguenza che è ampliato l'ambito della disposizione che regola il riparto di giurisdizione e quindi l'ambito rimesso ad un certo giudice.

È questa una situazione logica riconducibile al sillogismo aristotelico (date due premesse segue necessariamente una conseguenza) o alla categoria matematica della «transitive property of equality».

Le due premesse sono: 1) l'attribuzione alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo delle concessioni di beni pubblici; 2) la ricomprensione delle sovvenzioni di denaro pubblico (indubabilmente un bene pubblico se appartiene ad un soggetto pubblico) nella concessione di beni; la conseguenza è l'attribuzione alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo delle sovvenzioni di denaro pubblico, in quanto ricomprese nella concessione di beni pubblici.

Ancora, si potrebbe obiettare che l'art. 5 della legge n. 1034 del 1971 è una norma di carattere eccezionale, quindi di stretta interpretazione (è questo un argomento speso dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 12641 del 2008).

L'ampliamento della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, però, non riviene dall'interpretazione estensiva del citato art. 5, ma dall'ampliamento dell'ambito di questa norma operato dal legislatore con l'art. 12 citato.

Questo percorso interpretativo è tuttavia categoricamente escluso dalla Corte di Cassazione, che — da ultimo — nell'ordinanza n. 15941 del 2014 ha ritenuto sottratte all'ambito della giurisdizione esclusiva le controversie relative alla revoca di sovvenzioni in denaro pubblico.

VII. — Un orientamento altrettanto univoco non è stato facilmente raggiunto dal giudice amministrativo.

La Sesta Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza n. 517 del 2013, ha rimesso all'Adunanza Plenaria la questione relativa alla individuazione del giudice avente giurisdizione sulla domanda relativa all'impugnazione della revoca dei contributi o agevolazioni concesse alle imprese, ipotizzando sia la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in forza della ricomprensione delle sovvenzioni ecc. nel novero delle concessioni prevista dall'art. 12 della legge n. 241 del 1990, sia ipotizzando che la revoca di un beneficio concreti l'esercizio del potere di autotutela e incida quindi un interesse legittimo, evidenziando altresì il rilievo della norma di delega contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009.

L'Adunanza Plenaria, con la decisione n. 17 del 2013, ha deciso la vicenda ritenendo che l'atto di revoca impugnato costituisse esercizio di un potere discrezionale e quindi incidesse su un interesse legittimo.

All'epoca, quindi, il giudice amministrativo non aveva maturato un orientamento consolidato in ordine alla ricomprensione nell'ambito della giurisdizione esclusiva, o all'esclusione dallo stesso, delle controversie relative alla revoca di sovvenzioni, finanziamenti ecc. Questo esclude che il codice del processo amministrativo abbia inteso applicare la la previsione dell'art. 44, primo comma, della legge n. 69 del 2009 («Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori ...»).



Infatti, mentre la giurisdizione superiore civile aveva all'epoca maturato un orientamento consolidato, questo non era avvenuto per la giurisdizione superiore amministrativa.

Di recente è intervenuta la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 5 aprile 2014, n. 6 (adottata a seguito della ordinanza di rimessione della VI Sezione 15 luglio 2013, n. 3789), la quale spende due argomenti a sostegno della giurisdizione del giudice ordinario in tema di controversie relative ad atti che incidono sugli effetti dell'attribuzione a privati o enti pubblici, da parte dell'amministrazione, di sovvenzioni, finanziamenti ecc.

I due argomenti in questione sono:

1) la diversa natura giuridica delle sovvenzioni rispetto alle concessioni (per l'irrelevanza della definizione di concessioni portata dall'art. 12 della legge n. 241 del 1990) e quindi la sottrazione delle prime alla disciplina portata dall'art. 5 della legge n. 1034 del 1971;

2) l'esclusione delle sovvenzioni dal novero delle concessioni (e quindi dalla regola dettata per le seconde in tema di giurisdizione) ad opera dell'art. 133, lettera *z-sexies*, del d.lgs. n. 104 del 2010. La disciplina dettata per specifiche sovvenzioni da questa disposizione sarebbe infatti inutile se tutte le sovvenzioni fossero qualificabili come concessioni.

Il primo argomento è stato ampiamente trattato nella giurisprudenza della Corte di Cassazione.

In ordine al secondo, si rileva che l'art. 133, primo comma, lettera *z-sexies*, del codice del processo amministrativo è stato introdotto dall'art. 49, secondo comma, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, che attribuisce alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo «le controversie relative agli atti ed ai provvedimenti che concedono aiuti di Stato in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti adottati in esecuzione di una decisione di recupero di cui all'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999, a prescindere dalla forma dell'aiuto e dal soggetto che l'ha concesso».

La ragione dell'inserzione nell'ordinamento di una disposizione che prevede l'attribuzione alla giurisdizione esclusiva di una species di controversie, anche nell'ipotesi che questa rientri in un più ampio genus ascrivito alla giurisdizione esclusiva, è individuabile ove si faccia riferimento al «diritto vivente», cioè allo stato della elaborazione giurisprudenziale.

Questa, quale fluisce dal giudice della nomofilachia, ascrive alla giurisdizione ordinaria senza tentennamenti le controversie relative a sovvenzioni attribuite e, in particolare, quelle relative al recupero di sovvenzioni elargite in contrasto con «espresse decisioni della Commissione CEE» (in tal senso la sentenza della Corte di Cassazione, SS.UU. n. 12641 del 2008).

È quindi giustificabile che il legislatore abbia ribadito l'ascrizione alla giurisdizione esclusiva delle controversie in tema di sovvenzioni, e ciò in ragione dell'assenza, all'epoca, di un orientamento univoco in tema di riparto della giurisdizione sul punto, nell'ambito nazionale. VIII. — Si può, in conclusione, affermare che le giurisdizioni superiori civile ed amministrativa, sulla base della differenza ontologica esistente fra le concessioni di beni e servizi e le concessioni relative a denaro pubblico e quindi della riferibilità solo ai beni demaniali e del patrimonio indisponibile della previsione contenuta nell'art. 133, primo comma, lettera *b*), c.p.a., hanno raggiunto un orientamento comune sull'assegnazione delle controversie in tema di agevolazioni finanziarie al giudice amministrativo:

a) se relative al momento genetico del rapporto;

b) se attinenti al momento funzionale e l'amministrazione ha adottato un provvedimento discrezionale;

mentre spettano al giudice ordinario quelle relative al momento funzionale, se l'atto che incide la posizione del privato consegue alla violazione di impegni assunti dallo stesso ed ha natura vincolata. Entrambe le giurisdizioni superiori non attribuiscono alcun rilievo alla novella dell'art. 12 della legge n. 241/1990.

Questo orientamento è condiviso dalle due giurisdizioni superiori (si vedano, da ultimo, la ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 15941 del 2014 e la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 6 del 2014) e si può definire consolidato; costituisce quindi il «diritto vivente» (sul rilievo del diritto vivente vedi, fra le tante, le decisioni della Corte costituzionale numeri 225/2014, 227/2014, 229/2014).

Nella specie la revoca delle agevolazioni concesse è stata disposta per le seguenti ragioni:

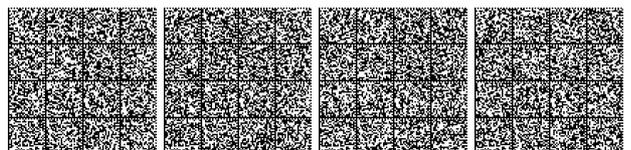
1) venir meno del rapporto di fiducia con l'amministrazione;

2) acquisto di beni non di nuova fabbricazione;

3) utilizzo di fatture gonfiate;

4) parte dei beni «agevolati» sono stati distolti prima della scadenza del periodo quinquennale di utilizzo;

5) acquisto di un immobile non ammissibile ad agevolazioni. L'inammissibilità è dovuta al fatto che l'impresa acquirente e la venditrice appartengono a due soci (Perfetto Giovanni Luigi e Gianfreda Anna) e questo determina «una situazione di totale controllo diretto delle due società considerate» da parte di una società di fatto fra i due soci indicati;



6) la dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa dal legale rappresentante (ai fini della concessione dell'agevolazione) è mendace.

La prima ragione addotta a sostegno della revoca è il venir meno del rapporto di fiducia con l'amministrazione, cioè una valutazione pienamente discrezionale.

Ancora, la revoca è stata disposta perché «il legale rappresentante della Perfetto s.r.l. ha rilasciato dichiarazioni non veritiere tese a comprovare il possesso dei requisiti necessari ai fini dell'agevolazione», cioè per l'assenza di una condizione che ha determinato la concessione dell'agevolazione.

Le controversie fra l'amministrazione e il privato sulle valutazioni discrezionali che hanno portato alla revoca delle agevolazioni e sulla assenza o meno delle condizioni richieste normativamente ai fini della concessione delle stesse agevolazioni (secondo l'orientamento giurisprudenziale delle giurisdizioni superiori) sono devolute alla cognizione del giudice amministrativo.

In ordine alla valutazione discrezionale relativa al «venir meno del rapporto di fiducia con l'Amministrazione» si deve, poi, rilevare che la stessa si fonda su fatti che costituiscono «inadempimenti» rispetto alle prescrizioni del D.M. n. 527 del 1995 (ad esempio, secondo l'art. 4, primo comma, lettera e) sono ammissibili alle agevolazioni le spese per «macchinari, impianti ed attrezzature varie, nuovi di fabbrica ...», sicché costituisce un inadempimento agli obblighi assunti l'acquisto di macchinari usati, contestato nella specie) e che la verifica e il rilievo degli stessi sono soggetti al sindacato del giudice ordinario.

A prescindere dalla ambivalenza dei fatti richiamati nei numeri da 2 a 5 della elencazione, l'assegnazione al giudice amministrativo della controversia relativa alla revoca per le ragioni di cui ai punti 1 e 6 e l'attribuzione a quello ordinario della medesima controversia per i punti da 2 a 5 comporterebbe l'inammissibilità del ricorso al giudice amministrativo.

Posto che una condizione dell'azione è l'interesse al giudizio (sotto il profilo dell'utilità ritraibile dall'accoglimento del ricorso), che l'atto incisivo della posizione del privato è uno solo e che lo stesso comporta la revoca anche se soltanto una delle motivazioni addotte è fondata, il ricorrente non trarrebbe alcuna utilità dall'accoglimento del giudizio rimesso al giudice amministrativo, perché in tal caso il provvedimento (che non può essere scomposto in una pluralità di determinazioni con corrispondenti effetti, ma si articola in una pluralità di considerazioni poste a fondamento di una unica determinazione) continuerebbe a produrre effetti siccome fondato sulle considerazioni rimesse alla cognizione del giudice ordinario.

Non si può ritenere che il giudice amministrativo potrebbe conoscere dei punti da 2 a 5 dell'atto impugnato in via incidentale ai sensi dell'art. 8 c.p.a., in quanto non si tratta di questioni pregiudiziali o incidentali ma di questioni delle quali il giudice conosce in via principale (se è titolare della potestas iudicandi).

Quanto sopra porterebbe a ritenere la rilevanza della questione di costituzionalità della norma che, non ricomprendendo nell'ambito della giurisdizione esclusiva le controversie relative a «... concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ...», determina la situazione di specie (art. 133, primo comma, lettera b), c.p.a.: «Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge:

... b) le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici ...»).

La interpretazione dell'atto impugnato come una entità unica, non scomponibile in ragione della molteplicità delle ragioni poste a base dell'unica determinazione, tuttavia può non essere condivisa.

Questa ipotesi è tanto più giustificata ove la vicenda in questione venga esaminata al tempo stesso dal punto di vista del giudizio amministrativo (adito nella specie) e dal punto di vista del giudizio civile (nel quale dovrebbero essere vagliate le altre ragioni poste a base della disposta revoca).

Posto che l'interesse al giudizio, nella declinazione dell'utilità ritraibile dallo stesso, è condizione di ammissibilità dell'uno e dell'altro, se l'uno e l'altro, singolarmente considerati, non consentono la soddisfazione dell'interesse dedotto e sono quindi inammissibili, l'evidente aporia costituita dall'assenza di tutela che nella specie l'ordinamento assicurerebbe porta a ritenere la scomponibilità dell'atto qui impugnato in una duplice determinazione, sorretta da separate ragioni e suscettibile di separate contestazioni.

La rilevanza della questione di costituzionalità viene perciò ad essere determinata dall'ostacolo che la norma sospettata di incostituzionalità costituisce in ordine alla formulazione, da parte del giudice amministrativo, di un giudizio più ampio, nel quale si concentrino le tutele esperibili e che investa di conseguenza tutte le ragioni poste a base del provvedimento impugnato, sortendo un effetto totalmente demolitorio o totalmente validativo.

IX. — La norma, per la quale il dubbio di incostituzionalità non appare manifestamente infondato, è l'art. 133, primo comma, lettera b) c.p.a., nella parte in cui, secondo il diritto vivente costituito dalla interpretazione delle corti superiori, non ricomprende nell'ambito delle concessioni di beni le agevolazioni finanziarie, cioè le concessioni di denaro pubblico.



Si sono esaminate tutte le ragioni che, alla stregua del diritto vivente, impediscono una interpretazione che escluda il sospetto di incostituzionalità.

La formulazione censurata esclude dall'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controverse in tema di diritti relative alle agevolazioni finanziarie anzidette, contraddicendo il principio costituzionale del «giusto processo» sancito dagli artt. 24 e 111 della Costituzione, sotto il profilo della concentrazione delle tutele, nonché quello di ragionevolezza sancito dall'art. 3, in quanto costringerebbe a coltivare due giudizi avverso il medesimo atto, in ragione della pluralità delle motivazioni poste a base dello stesso.

Quanto alla lesione del principio della «ragionevole durata del processo» o più semplicemente del «giusto processo» ad opera di una norma che comporti gli effetti delineati, si richiama quanto osservato dalla Corte di Cassazione nella ordinanza delle Sezioni Unite n. 12252 del 2009: «Quanto detto costituisce applicazione della costituzionalizzazione del principio della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.) che impone all'interprete una nuova sensibilità ed un nuovo approccio interpretativo, per cui ogni soluzione che si adotti nella risoluzione di questioni attinenti a norme sullo svolgimento del processo, deve essere verificata non solo sul piano tradizionale della sua coerenza logico concettuale, ma anche, e soprattutto, per il suo impatto operativo sulla realizzazione di detto obiettivo costituzionale. L'art. 111 Cost., in combinazione con l'art. 24, esprime dunque, quale mezzo imprescindibile al fine, un principio di concentrazione delle tutele ...».

Parimenti la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 4636 del 2007 ha ritenuto «il principio di concentrazione delle tutele insito nell'articolo 111 Cost.».

Se il principio di concentrazione delle tutele si presta a molteplici interpretazioni, in ragione della varietà di motivi di connessione, e questo in ultima analisi chiama in causa la discrezionalità del legislatore, nella specie vengono in rilievo non diritti soggettivi ed interessi legittimi attinenti a diversi profili di uno stesso rapporto (come avviene quando un soggetto vanta, in riferimento alla prestazione di un servizio pubblico, la pretesa alla revisione prezzi e alla corresponsione di somme per i maggiori servizi erogati), ma diritti soggettivi ed interessi legittimi lesi (secondo il privato) da un solo atto in, ragione di una pluralità di motivi.

E questo, al tempo stesso, sembra ledere il principio del giusto processo e porta a dubitare della ragionevolezza di una norma che impone di adire due giudici per rimuovere dalla realtà giuridica un solo atto.

L'art. 133, primo comma, lettera b), c.p.a. sembra anche confliggere con l'art. 76 della Costituzione, in quanto viola i criteri dettati dall'art. 44, primo comma, della legge n. 69 del 2009.

La norma citata delega al Governo «il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato», individuando (nel successivo secondo comma, lettera a) come obiettivo da perseguire la «concentrazione ed effettività della tutela» mediante (secondo comma, lettera b), n. 1) il riordino delle «norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni.».

Per le anzidette ragioni va rimessa alla Corte costituzionale la questione relativa al contrasto fra l'art. 133, primo comma, lettera b), c.p.a., nella parte in cui non comprende le controversie relative alla concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari, e gli artt. 3, 24, 111 e 76 della Costituzione.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dispone la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata telematicamente, all'indirizzo di posta elettronica certificata, alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Lecce nelle camere di consiglio del giorno 9 ottobre 2014 e 5 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Cavallari, Presidente, Estensore;
Patrizia Moro, Consigliere;
Jessica Bonetto, Referendario.

Il Presidente, Estensore: CAVALLARI



N. 100

Ordinanza del 23 febbraio 2015 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Dalcos Spa contro Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate - Centro operativo di Pescara

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Credito d'imposta per i costi di ricerca e sviluppo, attribuito alle imprese dall'art. 1, commi 280 e seguenti, della "legge finanziaria 2007" - Assoggettamento, disposto dal successivo decreto-legge n. 185 del 2008, alla disciplina sul monitoraggio dei crediti d'imposta dettata dall'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 138 del 2002, nonché limiti massimi di copertura finanziaria - Denunciata omessa previsione di salvezza dei diritti e delle aspettative sorti in relazione ad attività di ricerca e sviluppo avviate prima del 29 novembre 2008 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185 del 2008) - Abolizione, per esaurimento delle risorse finanziarie, di crediti d'imposta già entrati nel patrimonio del contribuente in quanto maturati in relazione a costi già sostenuti - Violazione del principio di tutela dell'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche.

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 29, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

In subordine: Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Credito d'imposta per i costi di ricerca e sviluppo, attribuito alle imprese dall'art. 1, commi 280 e seguenti, della "legge finanziaria 2007" - Procedura per selezionare le imprese concretamente autorizzate alla fruizione del beneficio tra quelle che avevano già avviato attività di ricerca prima del 29 novembre 2008 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185 del 2008) - Previsione di un meccanismo di selezione sostanzialmente casuale, basato sulla priorità cronologica di arrivo all'Agenzia delle entrate di atti trasmessi per via telematica - Irragionevole disparità di trattamento fra contribuenti egualmente titolari di crediti d'imposta.

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 29, combinato disposto del comma 2, lett. a), e del comma 3, primo periodo e prima parte della lett. a).
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE CIVILE - T

Composta dagli Ill.mi sig.ri Magistrati:

- dott. Mario Cicala - Presidente;
- dott. Salvatore Bognanni - Consigliere;
- dott. Marcello Iacobellis - Consigliere;
- dott. Giuseppe Caracciolo - Consigliere;
- dott. Antonello Cosentino - Rel. Consigliere,

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso n. 4154-2012 proposto da Dalcos Spa 02057910263 in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, Via Della Scrofa, 64, presso lo studio dell'avvocato Vincenzo Cellamare (Studio Legale Zunarelli e Associati), rappresentata e difesa dagli avvocati Lorenzo Del Federico, Stefano Zunarelli, giusta procura alle liti in calce al ricorso, ricorrente;

Contro Agenzia delle entrate 11210661002, in persona del Direttore Centrale *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che la rappresenta e difende, *ope legis*, controricorrente;

Avverso la sentenza n. 616 ottobre 2011 della Commissione Tributaria Regionale di L'Aquila - Sezione Staccata di Pescara dell'8 giugno 2011, depositata il 23 giugno 2011;

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 5 febbraio 2015 dal Consigliere Relatore dott. Antonello Cosentino.



Svolgimento del processo

La società Dalcos Spa ricorre contro l'Agenzia delle entrate per la cassazione della sentenza con cui la Commissione Tributaria Regionale dell'Abruzzo ha respinto il ricorso della contribuente avverso il provvedimento con cui il Centro Operativo di Pescara, ai sensi dell'articolo 29 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con la legge n. 2/2009, ha negato per «esaurimento delle risorse finanziarie» il nulla-osta alla fruizione del credito d'imposta ex art. 1, commi 280 e segg., legge n. 296/2006, richiesto dalla contribuente in relazione ai costi sostenuti per attività di ricerca e sviluppo avviate prima del 29 novembre 2008.

L'Agenzia delle entrate si è costituita con controricorso, resistendo al ricorso e chiedendone il rigetto.

Per l'intelligenza del ricorso, fondato su sei motivi, è opportuno svolgere una breve premessa normativa.

I commi da 280 a 283 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007, n. 296/2006 (abrogati per il disposto dell'articolo 23, settimo comma, del decreto-legge n. 83/2012, convertito con la legge n. 134/2012, e del numero 42 del relativo Allegato 1, ma applicabili *ratione temporis* alla fattispecie in esame) avevano attribuito alle imprese — a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2006 e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2009 — un credito d'imposta, fruibile in compensazione nel modello F24, pari al 10% dei costi sostenuti per attività di ricerca e sviluppo; se i costi di ricerca e sviluppo si riferivano a contratti stipulati con università ed enti pubblici il credito di imposta era riconosciuto nella percentuale del 15%, poi aumentato al 40% dal comma 66 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2008, n. 244/2007. I costi a cui si rapportava il diritto al credito di imposta non potevano superare, a mente del comma 281, l'importo di 15 milioni di euro per ciascun periodo d'imposta (poi elevato a 50 milioni di euro dal comma 66 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2008, n. 244/2007).

La legge non fissava alcun tetto globale alla erogazione dei crediti di imposta, né prevedeva limiti di copertura del minor gettito fiscale derivante dalla relativa fruizione da parte dei contribuenti; conseguentemente, il singolo contribuente non era tenuto alla presentazione di alcuna istanza preventiva di ammissione al beneficio e poteva fruire del credito (nella misura risultante dall'applicazione della percentuale prevista dal comma 280 sul costo per ricerca e sviluppo effettivamente sostenuto, entro il tetto di cui al comma 281) con la mera indicazione del credito stesso nella dichiarazione dei redditi.

Successivamente, con l'articolo 29 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito in legge con la legge n. 2/2009 (c.d. decreto anticrisi, adottato nell'intento, enunciato nell'epigrafe, di «fronteggiare l'eccezionale situazione di crisi internazionale», provvedendo, tra l'altro, a «potenziare le misure fiscali e finanziarie occorrenti per garantire il rispetto degli obiettivi fissati dal programma di stabilità e crescita approvato in sede europea»), il legislatore, nel primo comma, ha esteso anche al credito di imposta di cui si tratta la disciplina sul monitoraggio dei crediti di imposta dettata dai commi 1 e 2 dell'articolo 5 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito in legge con la legge n. 178/2008, e conseguentemente, nel secondo comma, ha previsto un tetto massimo al credito di imposta fruibile da parte delle imprese, definendo i relativi stanziamenti nel bilancio dello Stato (375,2 milioni di euro per l'anno 2008, 533,6 milioni di euro per l'anno 2009, 654 milioni di euro per l'anno 2010 e 65,4 milioni di euro per l'anno 2011).

La suddetta predeterminazione del tetto massimo dell'ammontare del credito d'imposta riconoscibile al sistema delle imprese — innovativa rispetto alla disciplina originariamente dettata dalla legge n. 296/2006 — presupponeva evidentemente l'individuazione di una procedura di selezione delle imprese destinate a fruire concretamente del credito di imposta rispetto a quelle destinate ad essere escluse da tale fruizione per il superamento del suddetto tetto, ossia per l'incapienza dello stanziamento fissato dalla legge nel bilancio statale. Tale procedura di selezione — dettata al dichiarato «fine di garantire congiuntamente la certezza delle strategie di investimento, i diritti quesiti, nonché l'effettiva copertura finanziaria» — si rinviene nella seconda parte del secondo comma, nonché nel terzo comma, dell'articolo 29 d.l. n. 185/2008.

Con tali disposizioni si stabiliva che, a decorrere dall'anno 2009:

per la fruizione del credito d'imposta le imprese dovessero inoltrare per via telematica all'Agenzia delle entrate un apposito formulario, valevole come «prenotazione dell'accesso alla fruizione del credito d'imposta»;

la prenotazione del credito di imposta per le attività di ricerca avviate a partire dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185/2008 (emanato, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* ed entrato in vigore il 29 novembre 2008) fosse «successiva» rispetto a quella relativa alle attività di ricerca avviate prima della anzidetta data;

i formulari venissero acquisiti ed evasi dall'Agenzia delle entrate rispettandone rigorosamente l'ordine cronologico di arrivo;

l'Agenzia delle entrate provvedesse, in via telematica e con procedura automatizzata, a rispondere alle imprese che avevano presentato il formulario, comunicando alle stesse, ove si trattasse di attività già avviate prima del 29 novembre 2008, «esclusivamente un nulla-osta, ai soli fini della copertura finanziaria» e, ove invece si trattasse di attività



avviate a partire dal 29 novembre 2008, la certificazione dell'avvenuta presentazione del formulario, l'accoglimento della relativa prenotazione, nonché, «nei successivi novanta giorni l'eventuale diniego, in ragione della capienza».

Nel quinto comma del citato articolo 29, infine, si prevedeva che la procedura per la trasmissione telematica del menzionato formulario fosse attivata entro 30 giorni dalla data di adozione del provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate di approvazione del formulario medesimo.

In effetti, con provvedimento del 21 aprile 2009, il Direttore dell'Agenzia delle entrate ha stabilito che i formulari per i progetti d'investimento in attività di ricerca e sviluppo già avviati alla data del 28 novembre 2008 (il cui modello era stato approvato con precedente decreto dello stesso Direttore dell'Agenzia delle entrate del 24 marzo 2009) dovessero essere presentati, a pena di decadenza dal contributo, dalle ore 10:00 del 6 maggio 2009 (c.d. *click day*) alle ore 24:00 del 5 giugno 2009.

Giova ancor aggiungere che la capienza degli stanziamenti fu esaurita con i formulari pervenuti nei primi minuti successivi all'apertura della procedura di trasmissione telematica e numerose imprese furono escluse, al pari della odierna ricorrente, dalla fruizione del credito di imposta per costi sostenuti (e sostenendi) in relazione ad attività di ricerca avviate prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 185/2008 (si veda pag. 21 del controricorso, ove la difesa dell'Agenzia delle entrate riferisce che furono emessi «in pochi secondi dall'apertura della procedura n. 29.394 atti, di cui 8.100 di accoglimento delle istanze»).

In concreto si vennero quindi a determinare, con riferimento ai crediti d'imposta per i costi relativi ad attività di ricerca avviate prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 185/2008, le seguenti situazioni:

a) i crediti d'imposta maturati negli anni 2007 e 2008 e utilizzati in compensazione (mediante il modello F24) entro il 31 dicembre 2008 non furono toccati dal decreto-legge n. 185/1998 e rimasero validamente fruiti;

b) i crediti d'imposta maturati negli anni 2007, 2008 e 2009 che non erano stati utilizzati entro la data del 31 dicembre 2008 ma di cui era stata autorizzata la fruizione da parte dell'Agenzia delle Entrate sono pur essi rimasti validamente fruibili;

c) i crediti d'imposta maturati negli anni 2007, 2008 e 2009 non utilizzati entro la data del 31 dicembre 2008 e di cui non era stata autorizzata la fruizione da parte dell'Agenzia delle Entrate per esaurimento dei fondi disponibili sono rimasti non fruibili. Per queste ultime situazioni l'articolo 2, comma 236, della legge n. 191/2009 (finanziaria 2010) ha successivamente autorizzato un ulteriore stanziamento (poi ridotto dall'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 40/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 73/2010) le cui modalità di utilizzo sono state definite con decreto ministeriale del 4 marzo 2011; tale decreto ha autorizzato la fruizione del 47,53% dei crediti d'imposta relativi ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008, quali risultanti dai formulari presentati telematicamente che fossero stati denegati per esaurimento delle risorse disponibili.

Così ricostruita la disciplina in esame è ancora opportuno precisare che:

in linea di fatto, è pacifico che l'impugnato diniego di nulla-osta concerne un formulario nel quale la contribuente aveva richiesto di fruire del credito di imposta maturato in relazione ad attività di ricerca che dichiarava avviate anteriormente al 29 novembre 2008 (si veda il controricorso dell'Agenzia delle entrate, paragrafo 2 del «FATTO», primo *cpv*);

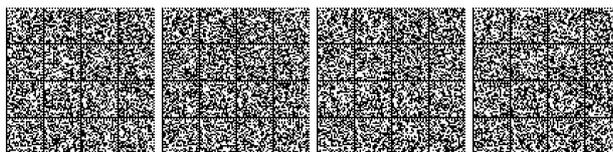
la Commissione Tributaria Regionale ha sostenuto che il decreto-legge n. 185/2008 non avrebbe eliso il diritto al credito di imposta attribuito dalla legge n. 296/2006 e già sorto in capo alla contribuente, ma si sarebbe limitato a porre un limite quantitativo alla fruizione di tale diritto, la quale risulterebbe «solo rinviata nel tempo, agli esercizi successivi al 2011, nell'ambito della capienza delle ulteriori somme che il Legislatore riterrà di stanziare in futuro» (quinta pagina della sentenza gravata, penultimo capoverso).

Tanto premesso, il Collegio rileva che col primo motivo di ricorso, il cui accoglimento assorbirebbe l'esame degli altri, la ricorrente ripropone l'eccezione, ritenuta manifestamente infondata dalla Commissione Tributaria Regionale, di illegittimità costituzionale dell'articolo 29, d.l. n. 185/29, con riferimento agli articoli 3, 41, 97 e 117 della Costituzione. In sostanza la contribuente censura la sentenza gravata per aver fatto applicazione di una disciplina di dubbia legittimità costituzionale e ripropone in questa sede i dubbi di costituzionalità già sollevati in sede di merito.

La questione appare manifestamente infondata, con riferimento ai parametri fissati dagli articoli 41, 97 e 117 della Costituzione.

Quanto agli articoli 41 e 97 della Costituzione, è sufficiente osservare che la disposizione in esame non impinge in alcun modo né sulla libertà di iniziativa economica, né sull'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

L'articolo 117 della Costituzione è poi evocato dalla ricorrente nella parte in cui, nel primo comma, assoggetta la potestà legislativa statale ai «vicoli derivanti dall'ordinamento comunitario», tra i quali il vincolo di tutela della concorrenza; al riguardo la ricorrente sottolinea l'argomento letterale che lo stesso articolo 117 Cost. riserva allo Stato, nella lettera e) del secondo comma, la legislazione esclusiva in materia non di «concorrenza», bensì di «tutela della



concorrenza». L'argomento non appare concludente, in quanto la disposizione in esame non pregiudica in alcun modo la libertà di concorrenza. Anche con riferimento al parametro dell'articolo 117 Cost., quindi, il sospetto di illegittimità costituzionale sollevato dalla ricorrente appare manifestamente infondato.

Non manifestamente infondato appare, invece, il sospetto di illegittimità costituzionale sollevato con riferimento all'articolo 3 Cost.

Dal tenore letterale del comma 280 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 («A decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2006 e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2009, alle imprese è attribuito un credito d'imposta nella misura del 10 per cento dei costi sostenuti per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo») emerge infatti che il credito d'imposta per cui è causa entrava *ope legis* nel patrimonio dei contribuenti che sostenessero, entro l'arco temporale indicato dalla legge, costi per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo, all'atto stesso del sostenimento di tali costi. Si trattava, dunque, di un diritto soggettivo perfetto, il cui fatto costitutivo è indicato dalla legge nel sostenimento di costi per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo nei periodi di imposta in corso al 31 dicembre degli anni 2007, 2008 e 2009.

Al riguardo, non appare persuasivo l'assunto della difesa erariale secondo il quale — nel tempo intercorrente tra la maturazione del credito di imposta (cioè il sostenimento dei costi da cui tale credito deriva) e l'utilizzo del medesimo in compensazione di debiti tributari, tramite il modello F24 — il credito stesso non sarebbe qualificabile come un diritto soggettivo pieno, bensì come un diritto condizionato alla sussistenza di copertura finanziaria. Tale assunto si fonda sul disposto dell'articolo 5 del decreto-legge n. 138/2002, convertito con la legge n. 178/2002, rubricato «monitoraggio dei crediti di imposta» ed il cui primo comma, come modificato dalla legge di conversione, recita: «I crediti di imposta previsti dalle vigenti disposizioni di legge sono integralmente confermati e, fermo restando quanto stabilito dagli articoli 10 e 11, possono essere fruiti entro i limiti degli oneri finanziari previsti in relazione alle disposizioni medesime. I soggetti interessati hanno diritto al credito di imposta fino all'esaurimento delle risorse finanziarie». Questa disposizione, tuttavia, non operava (fino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 185/2008) per i crediti di imposta oggetto del presente giudizio, in quanto essa, emanata nel 2002, concerne i crediti «previsti dalle vigenti disposizioni», ossia quelli previsti dalle disposizioni vigenti nel 2002; mentre i crediti di imposta oggetto del presente giudizio sono stati introdotti solo nel 2006, con la legge n. 269. Ciò è del resto reso palese dal rilievo che solo nel 2008, con il più volte citato articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008, il legislatore ha esteso il principio del monitoraggio anche ai crediti di imposta oggetto del presente giudizio, fissando il relativo limite di copertura finanziaria (vedi il primo comma del citato articolo 29: «Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2, dell'articolo 5, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, sul monitoraggio dei crediti di imposta si applicano, anche con riferimento a tutti i crediti di imposta vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto tenendo conto degli oneri finanziari previsti in relazione alle disposizioni medesime. In applicazione del principio di cui al presente comma, al credito di imposta per spese per attività di ricerca di cui all'articolo 1, commi da 280 a 283, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si applicano le disposizioni di cui ai commi seguenti»). Né, sotto altro profilo, appare concludente la considerazione dell'Avvocatura Generale dello Stato secondo cui al principio del monitoraggio dei crediti di imposta fissato dall'articolo 5 d.l. n. 138/2002 dovrebbe attribuirsi natura di principio generale, attuativo dell'articolo 81 della Costituzione. Indipendentemente dalla fondatezza di tale tesi, è infatti evidente che un principio generale di limitazione del diritto al credito di imposta «fino all'esaurimento delle risorse finanziarie» non potrebbe comunque operare quando, come è avvenuto con la legge n. 296/2006, la legge istitutiva del credito di imposta ometta la fissazione di limiti di copertura.

Deve quindi ribadirsi che alla data del 29 novembre 2008, giorno di entrata in vigore del decreto-legge n. 185/2008, i contribuenti che avevano già sostenuto, a partire dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2007, costi per attività di ricerca industriale di sviluppo precompetitivo avevano maturato il diritto soggettivo perfetto al credito d'imposta nella percentuale di detti costi prevista dalla legge.

L'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008, fissando un limite, prima inesistente, alle risorse disponibili per la copertura finanziaria del beneficio *de qua*, ha inciso sotto due profili sulla posizione dei contribuenti che, avendo già avviato attività di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo, sono stati esclusi dalla fruizione del credito d'imposta; per costoro, infatti, la norma del 2008 ha, in primo luogo, abolito il diritto al credito di imposta già maturato in relazione ai costi già sostenuti e, in secondo luogo, abolito l'aspettativa al credito di imposta maturando in relazione ai costi da sostenere per attività già avviate.

A questo proposito giova aggiungere che la tesi della Commissione Tributaria Regionale secondo cui l'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 non avrebbe eliso il diritto del contribuente al credito d'imposta maturato alla data del 29 novembre 2008, ma ne avrebbe solo rinviata la fruizione nel tempo agli esercizi successivi al 2011, non può essere condivisa. Tale tesi riecheggia anche nella risoluzione dell'Agenzia delle entrate n. 100/E del 19 ottobre 2011, laddove si afferma che «Dall'esame della normativa istitutiva dell'agevolazione e del delineato quadro interpretativo si evince



che per le attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008 il diniego del predetto nulla-osta non impedisce la maturazione del credito di imposta ma inibisce l'utilizzo del credito di imposta maturate, nei termini in precedenza specificati, nei relativi periodi di imposta, a causa dell'esaurimento delle risorse disponibili, senza tuttavia escludere la possibilità di un futuro utilizzo in funzione delle disponibilità finanziarie eventualmente stanziare negli esercizi successivi».

In proposito, osserva la Corte che l'assunto dell'Amministrazione finanziaria secondo cui il diniego di nulla osta non escluderebbe la possibilità che il credito di imposta (maturato e) denegato possa formare oggetto «di un futuro utilizzo in funzione delle disponibilità finanziarie eventualmente stanziare negli esercizi successivi» ha una portata esclusivamente metagiuridica. In termini giuridici, per contro, è ovvio che il diniego di nulla osta non esclude (e non si vede come potrebbe escludere) la possibilità che il legislatore, reintervenendo sulla materia, disponga, stanziando i necessari finanziamenti, la soddisfazione di quei crediti per i quali il nulla osta sia stato negato; ma è altrettanto ovvio che, in assenza di ulteriori e futuribili interventi del legislatore, il diniego del nulla osta preclude, alla stregua del disposto dell'articolo 29 d.l. n. 185/2008, la possibilità giuridica di soddisfare il credito d'imposta già maturato ed ha, quindi, efficacia estintiva di tale credito.

Quanto all'affermazione della Commissione Tributaria Regionale secondo cui l'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 non avrebbe estinto il diritto del contribuente al credito d'imposta maturato alla data del 29 novembre 2008, ma ne avrebbe solo rinviato la fruizione agli esercizi successivi al 2011, essa risulta del tutto sfornita di fondamento normativo. Nella disciplina del 2008, infatti, non è contenuta alcuna disposizione che differisca agli esercizi successivi al 2011 la fruizione del credito di imposta dei contribuenti ai quali il nulla-osta a tale fruizione venga negato per esaurimento delle risorse finanziarie. È appena il caso di notare, in proposito, che la disposizione secondo la quale «la fruizione del credito di imposta è possibile nell'esercizio in corso ovvero, in caso di esaurimento delle risorse disponibili in funzione delle disponibilità finanziarie, negli esercizi successivi» — contenuta nella seconda parte della lettera a) del comma 3 dell'articolo 29 in esame — si riferisce alla fruizione del credito d'imposta negli esercizi 2008, 2009, 2010 e 2011 (per ciascuno dei quali il secondo comma dello stesso articolo 29 prevede un apposito stanziamento di bilancio) e non agli esercizi successivi al 2011 (per i quali il decreto-legge n. 185/2008 non prevede alcuno stanziamento).

Il decreto-legge n. 185/2008, in altri termini, non ha dettato, come erroneamente ritiene la Commissione Tributaria Regionale, una disciplina tendente a differire nel tempo il godimento dei diritti già sorti — o, altrimenti detto, una disciplina dell'esercizio del diritto che, ferma la relativa sussistenza, ne subordini l'esigibilità all'avveramento di eventi futuri ma certi — ma ha abolito tali diritti per tutti coloro che, in base alla procedura di selezione normativamente fissata, non rientrassero nella capienza finanziata del medesimo decreto-legge. Di ciò offre decisiva conferma il rilievo che solo con la ulteriore e successiva legge n. 191/2009 (finanziaria 2010) si è disposta, con apposito stanziamento di bilancio, una parziale soddisfazione — nella percentuale, come sopra accennato, del 47,53% — di tali crediti. I quali quindi hanno subito una falcidia del 52,47%, della quale nessuna norma di legge, ad oggi, prevede forme di futura reintegrazione; potendosi anzi sottolineare, sul piano storico-fattuale, che le disposizioni che dopo il 2010 hanno istituito ulteriori crediti di imposta per ricerca e sviluppo (articolo 1 del decreto-legge n. 70/2011, convertito con la legge n. 106/2011; articolo 1, commi 95-97, della legge di stabilità 2013 n. 228/2012; articolo 3 del decreto-legge n. 145/2013, convertito con la legge n. 9/2014, successivamente modificato dall'articolo 1, comma 35, della legge di stabilità 2015, n. 190/2014) non hanno più rifinanziato la fruizione dei crediti di imposta previsti dalla legge finanziaria 2006 per le attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008.

La disciplina dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 appare allora sospettabile di illegittimità costituzionale, con riferimento all'articolo 3 Cost., nella parte in cui non salvaguarda i diritti e le aspettative al credito di imposta di cui all'articolo 1, commi da 280 a 283, della legge n. 296/2006, sorti in relazione ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008.

Il contrasto tra la disciplina in esame ed il parametro di cui all'articolo 3 Cost. appare ravvisabile sotto due distinti profili.

Sotto un primo profilo, per la violazione del principio di tutela dell'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche.

La Corte Costituzionale ha infatti varie volte affermato che l'affidamento del cittadino sulla certezza delle situazioni giuridiche, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere lesa da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti (si vedano le pronunce della Corte costituzionale numeri 349/1985, 155/1990, 390/1995, 111/1998, 211/1997, 416/1999, 525/2000, 446/2002, 364/2007). Al riguardo si osserva che — se non possono ipotizzarsi limiti costituzionali alla potestà legislativa di eliminare o limitare un beneficio fiscale previsto dalla legge per determinate iniziative imprenditoriali, con riferimento alle attività successive all'entrata in vigore della norma abolitiva o limitativa — sembra potersi dubitare della conformità al canone della ragionevolezza di una disposizione ablativa di crediti di imposta già entrati nel patrimonio del contribuente, in quanto maturati in relazione a costi già sostenuti, e di aspettative di crediti di imposta maturandi in relazione



a costi ancora da sostenere per il completamento di attività già avviate. Si deve infatti considerare, al riguardo, che nel calcolo di convenienza imprenditoriale posto alla base della decisione di sostenere detti costi il contribuente ha fatto legittimo affidamento sul risparmio fiscale agli stessi normativamente connesso e non appare ragionevole salvaguardare le esigenze di bilancio dello Stato scardinando la programmazione di bilancio delle imprese e, in generale, dei cittadini (sul punto vedi, in particolare, Corte cost. n. 211/1997, citata, laddove chiarisce che «se il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, può, a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, modificare la disciplina pensionistica fino al punto di ridurre il "quantum" del trattamento previsto, deve invece escludersi che, come è avvenuto nella fattispecie, possa addirittura eliminare retroattivamente una prestazione già conseguita»; si veda anche, sul tema delle modificazioni retroattive del quadro giuridico nel quale si sono formate scelte imprenditoriali, Corte cost. n. 156/2007, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale che sacrificava «all'esito di una arbitraria ponderazione, la posizione di altri soggetti (nella specie Azienda Napoletana Mobilità s.p.a.), che, a distanza di un periodo di tempo considerevolmente ampio, avevano fatto giustificato affidamento nell'avvenuto consolidamento della situazione sostanziale nel frattempo creatasi.»).

Né, va aggiunto, il dubbio di illegittimità costituzionale dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 appare dissipato dal richiamo dell'Avvocatura Generale dello Stato alla giurisprudenza della Corte costituzionale sull'evoluzione della disciplina del credito d'imposta sui nuovi investimenti nelle aree svantaggiate individuate dalla Commissione CE (ordinanze nn. 124/2006, 180/2007, 185/2009), attesa la sostanziale diversità tra l'intervento effettuato dagli articoli 10 d.l. n. 138/2002 e 62 legge n. 289/2002 sulla disciplina originariamente dettata dall'articolo 8 della legge n. 388/2000 per il credito d'imposta connesso a nuovi investimenti nelle aree svantaggiate (ben riepilogato nella sentenza di questa Corte n. 5324/2012) e l'intervento effettuato dall'articolo 29 d.l. n. 185/0802 sulla disciplina dettata dall'articolo 1, commi da 280 a 283, della legge n. 296/2006 per il credito d'imposta connesso ad investimenti in ricerca e sviluppo.

Nel caso, infatti, del credito d'imposta per nuovi investimenti nelle aree svantaggiate, le modifiche normative recate dall'articolo 10 del decreto-legge

n. 138/2002 — relative tanto ai presupposti sostanziali del diritto (la cui attribuzione è stata ristretta a determinati settori produttivi e nei limiti di tetti di copertura prefissati), quanto alle modalità procedurali del relativo esercizio (che ha cessato di essere automatico, tramite esposizione del credito nella dichiarazione dei redditi, ed è stato subordinato al previo assenso dell'amministrazione, all'esito di apposita istanza del contribuente) — sono state introdotte nel rispetto dell'affidamento dei contribuenti nella certezza delle situazioni giuridiche pregresse (si veda il terzo comma dell'articolo 10 d.l. n. 138/2002, come modificato in sede di conversione: Le disposizioni di cui alle lettere *a*) e *b*) del comma 1, nonché del comma 2, si applicano agli investimenti per cui, successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, risulta presentata l'istanza di cui al comma 1-*bis* dell'articolo 8 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e per i quali si verificano gli eventi di cui all'articolo 75, comma 2, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, ovvero, per le prestazioni di servizi per le quali vengono previsti contrattualmente stati di avanzamento dei lavori, viene accettato il primo stato di avanzamento dei lavori. Per gli investimenti per i quali il contratto risulta concluso entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto si applicano le disposizioni vigenti precedentemente alle modifiche apportate con la medesima legge, anche se gli eventi di cui al citato articolo 75, comma 2, ovvero l'accettazione del primo stato di avanzamento dei lavori si verificano successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.). Nessuna portata retroattiva può poi ascriversi alla successiva imposizione, recata dall'articolo 62 della legge n. 289/2002, di un obbligo informativo a carico sia delle imprese che avevano già conseguito in via automatica il diritto al contributo, sia di quelle che avevano conseguito tale diritto col previo assenso dell'amministrazione; come infatti precisato nell'ordinanza n. 124/2006 della Corte costituzionale, l'articolo 62 della legge n. 289/2002 «non dispone per il passato, ma fissa per il futuro un obbligo di comunicazione di dati a pena di decadenza dal contributo, a nulla rilevando che tale decadenza abbia ad oggetto un contributo già conseguito».

Viceversa, come sopra dimostrato, nel caso del credito di imposta sui costi sostenuti per attività di ricerca, la disciplina introdotta dall'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 ha abolito, per i contribuenti esclusi dalla fruizione del credito d'imposta per esaurimento delle risorse finanziarie, diritti e aspettative già maturati prima dell'entrata in vigore decreto-legge.

Il secondo profilo in relazione al quale appare non manifestamente infondato il dubbio di illegittimità costituzionale, sempre con riferimento al parametro dell'articolo 3 Cost., dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 — nella parte in cui non salvaguarda i diritti e le aspettative sorti ai sensi dell'articolo 1, commi 280 e segg., legge n. 296/2006, in relazione ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008 — lo si prospetta in linea subordinata rispetto al primo profilo (il quale, ove accolto, risulterebbe assorbente) e si incentra sulle caratteristiche della procedura fissata dalla legge per selezionare, nell'ambito della platea dei contribuenti che alla data del 29 novembre 2008 avevano già avviato attività di ricerca e sviluppo precompetitivo, quelli destinati a fruire del credito.



Tale procedura, dettata nella seconda parte del secondo comma, nonché nel terzo comma, dell'articolo 29 d.l. n. 185/2008, si compendia nell'inoltro per via telematica all'Agenzia delle entrate di un formulario valevole come prenotazione e nell'acquisizione ed evasione, da parte della predetta Agenzia, dei formulari alla stessa pervenuti, secondo l'ordine cronologico di arrivo. In proposito si osserva che — se in linea generale non può ritenersi irrazionale il ricorso al criterio selettivo, di antichissima tradizione, *prior tempore potior jure* — nel caso, quale quello in esame, in cui la selezione debba svolgersi tra una platea vastissima di concorrenti e si fonda sul momento di arrivo al destinatario di atti trasmessi per via telematica, tale criterio conduce a risultati completamente scollegati non solo dal merito delle ragioni di credito, ma anche dalla solerzia nell'esercizio delle stesse. La risultante di fattori quali la sproporzione tra risorse disponibili e domande, l'ampiezza del numero dei concorrenti, la velocità dei meccanismi di trasmissione informatica determina una selezione sostanzialmente casuale, che si esaurisce in un tempo brevissimo e produce risultati dipendenti prevalentemente dalla potenza e sofisticatezza delle apparecchiature informatiche di cui dispongono i singoli contribuenti o i professionisti che li assistono. Ciò determina una disparità di trattamento (in ordine alla fruizione del credito di imposta, ad alcuni concessa e ad altri negata) di situazioni eguali (di contribuenti tutti egualmente titolari di crediti di imposta derivanti da attività già avviate alla data del 29 novembre 2008) in base ad un criterio di priorità cronologica che, per le sue concrete modalità di attuazione, non appare ragionevole (ed è stato abbandonato in sede di definizione delle modalità di utilizzo del rifinanziamento disposto dalla legge n. 191/2009, per le quali il D.M. 4 marzo 2011 ha fatto ragionevolmente ricorso ad un criterio tipicamente concorsuale, assegnando a ciascun contribuente una percentuale del proprio credito corrispondente al rapporto tra il totale delle risorse disponibili ed il totale delle prenotazioni da soddisfare).

Deve ancora sottolinearsi che il prospettato *vulnus* al principio di ragionevolezza non discende dalle modalità attuative di presentazione dei formulari dettate dal Direttore dell'Agenzia delle entrate con i propri provvedimenti del 24 marzo e del 21 aprile 2009 (con i quali si approva il modello di formulario, si stabiliscono i termini iniziale e finale per la presentazione dei formulari e si indica il programma di gestione da utilizzare per la relativa trasmissione telematica) ma deriva direttamente dalla norma di legge che applica un canone selettivo (la priorità cronologica nella trasmissione informatica dei formulari) che, pur se astrattamente non irragionevole, risulta incongruo nella situazione concreta, in considerazione delle specificità che caratterizzano la stessa (ampiezza del numero dei concorrenti e sproporzione tra risorse disponibili e domande).

In definitiva, deve giudicarsi non manifestamente infondata, con riferimento all'articolo 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal ricorrente nel primo motivo di ricorso, dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 2/2009, sotto i due seguenti profili;

sotto il primo profilo, nella parte in cui la norma emergente dal disposto del comma 1 di detto articolo («Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2, dell'articolo 5, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, sul monitoraggio dei crediti di imposta si applicano anche con riferimento a tutti i crediti di imposta vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto tenendo conto degli oneri finanziari previsti in relazione alle disposizioni medesime. In applicazione del principio di cui al presente comma, al credito di imposta per spese per attività di ricerca di cui all'articolo 1, commi da 280 a 283, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si applicano le disposizioni di cui ai commi seguenti») non fa salvi i diritti e le aspettative sorti — ai sensi dell'articolo 1, commi 280 e segg., legge n. 296/2006 — in relazione ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008;

sotto il secondo profilo, subordinato al primo, nella parte in cui la norma emergente dal combinato disposto del comma 2, lettera «a» («per le attività di ricerca che, sulla base di atti o documenti aventi data certa, risultano già avviate prima della data di entrata in vigore del presente decreto, i soggetti interessati inoltrano per via telematica alla Agenzia delle entrate, entro trenta giorni dalla data di attivazione della procedura di cui al comma 4, a pena di decadenza dal contributo, un apposito formulario approvato dal Direttore della predetta Agenzia; l'inoltro del formulario vale come prenotazione dell'accesso alla fruizione del credito d'imposta») e del comma 3, primo periodo e prima parte della lettera «a» («L'Agenzia delle entrate, sulla base dei dati rilevati dai formulari pervenuti, esaminati rispettandone rigorosamente l'ordine cronologico di arrivo, comunica telematicamente e con procedura automatizzata ai soggetti interessati: a) relativamente alle prenotazioni di cui al comma 2, lettera a), esclusivamente un nulla-osta ai soli fini della copertura finanziaria») stabilisce un meccanismo di selezione dei soggetti autorizzati alla fruizione del credito i cui esiti risultano sostanzialmente casuali.

Tanto premesso in punto di non manifesta infondatezza, è ora necessario valutare le rilevanza della questione.

Al riguardo il Collegio osserva che il presente giudizio ha ad oggetto l'impugnativa di un provvedimento (il diniego di nulla-osta, per «esaurimento delle risorse finanziarie», alla fruizione del credito d'imposta ex art. 1, commi 280 e segg., legge n. 296/2006 spettante alla contribuente in relazione ai costi sostenuti per attività di ricerca e sviluppo avviate prima del 29 novembre 2008) che si fonda sul disposto dell'articolo 29 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con la legge n. 2/2009.



Una declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione che contingenta entro determinati limiti di copertura la soddisfazione dei crediti di imposta collegati a costi derivanti da attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008 imporrebbe un annullamento del diniego di nulla osta e, dunque, una soluzione della controversia diversa da quella adottata nella sentenza qui gravata.

Ad analogo esito decisivo dovrebbe poi pervenirsi in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione che prevede che la copertura disponibile venga assegnata ai contribuenti in base all'ordine cronologico di presentazione telematica delle prenotazioni. In tal caso, infatti, verrebbe travolto l'intero meccanismo che ha condotto al diniego del nulla-osta; cosicché, giova precisare, l'apprezzamento di rilevanza della questione prescinde dall'identificazione del momento in cui l'odierna ricorrente ebbe a inviare il proprio formulario.

La questione di legittimità costituzionale sopra prospettata si palesa quindi rilevante in relazione ad entrambi i profili in cui essa si articola.

Va ancora aggiunto che la questione di legittimità costituzionale fin qui illustrata era stata già sollevata dalla Sezione Sesta di questa Corte con l'ordinanza interlocutoria n. 9026/2013 emessa 12 aprile 2013 nel procedimento iscritto al ruolo generale con il numero 165/12. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 236/2014, ha dichiarato l'inammissibilità della questione sul rilievo che nell'ordinanza di rimessione — pur citandosi lo *jus superveniens* introdotto dall'art. 2, comma 236, della legge n. 191 del 2009 e dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 40 del 2010 — si ometteva di esaminare la portata degli effetti di tale *jus superveniens* sul quadro normativo oggetto del dubbio di illegittimità costituzionale.

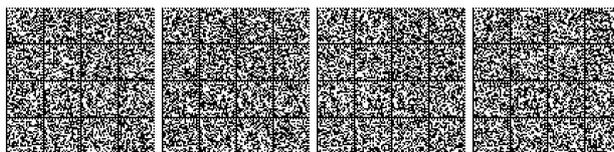
Si palesa dunque necessario illustrare espressamente le ragioni che, ad avviso del Collegio, non consentono di ritenere che lo *jus superveniens* introdotto dall'art. 2, comma 236, della legge n. 191 del 2009 e dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 40 del 2010, pur senza essere esso stesso meritevole di impugnazione, dissipi il dubbio sulla sussistenza del denunciato vulnus costituzionale o, sotto altro aspetto, elida la rilevanza della questione sopra prospettata.

Come già sopra precisato, l'art. 2, comma 236, legge n. 191/2009 ha autorizzato un ulteriore stanziamento (poi ridotto dall'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 40/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 73/2010) le cui modalità di utilizzo sono state definite con decreto del 4 marzo 2011 del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro dello sviluppo economico. Tale decreto ha assegnato il suddetto stanziamento ai contribuenti che, avendo già avviato l'attività di ricerca anteriormente al 29 novembre 2008, non avevano ricevuto il nulla-osta per la fruizione del credito di imposta per esaurimento delle risorse disponibili e prevede che costoro utilizzino il loro credito d'imposta — quale risultante dai formulari denegati per esaurimento delle risorse disponibili — nella misura massima del 20,37 per cento dell'importo complessivamente richiesto per tutti e tre gli anni 2007, 2008 e 2009 a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto e dell'ulteriore 27,16 per cento del predetto importo a decorrere dall'anno 2011. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha successivamente precisato, con comunicato stampa del 14 novembre 2011, che, tenuto conto che la pubblicazione del D.M. 4 marzo 2011 è avvenuta nel corso del 2011, i contribuenti potevano utilizzare il credito d'imposta immediatamente — ed esclusivamente tramite il modello F24 — nella misura massima complessiva del 47,53 per cento (si veda, al riguardo, la Risoluzione dell'Agenzia delle entrate n. 100 del 19 ottobre 2011).

Lo *jus superveniens* ha dunque trasformato in falcidia (del 52,47%) l'originaria ablazione totale dei crediti d'imposta (per i costi già sostenuti alla data del 28 novembre 2008) e delle aspettative di credito di imposta (per i costi non ancora sostenuti alla data del 28 novembre 2008 ma dipendenti da progetti d'investimento in attività di ricerca e sviluppo già avviati a tale data) rimasti esclusi dalla fruizione integrale del credito di imposta per esaurimento della copertura finanziaria prevista dal decreto-legge n. 185/2008.

Ad avviso del Collegio la suddetta trasformazione dell'ablazione in falcidia non è di per sé sufficiente a dissipare i dubbi di costituzionalità sopra prospettati, giacché:

con riguardo al profilo legato alla mancata salvezza dei diritti e delle aspettative sorti in relazione ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008, il prospettato vulnus al principio di ragionevolezza si collega alla violazione dell'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche e tale violazione appare sussistere per il solo fatto che un credito di imposta già entrato nel patrimonio del contribuente venga significativamente pregiudicato per effetto di una disposizione retroattiva; in sostanza, secondo il Collegio, se è indubbio che nelle valutazioni di costituzionalità è necessario operare un bilanciamento tra la tutela dell'affidamento dei cittadini e la tutela del principio di equilibrio del bilancio dello Stato, significativamente rafforzato dalla modifica dell'articolo 81 Cost. introdotta dalla legge costituzionale n. 1/2012, non sembra che tale bilanciamento possa condurre a ritenere ragionevole perseguire la salvaguardia dell'equilibrio di bilancio mediante una disposizione che, pur senza eliderli totalmente, riduca di oltre il 50% crediti e aspettative di credito già entrati nel patrimonio del contribuente sulla base di scelte imprenditoriali operate in base alle norme vigenti al momento della relativa adozione;



quanto al profilo legato alle caratteristiche del meccanismo di selezione dei soggetti autorizzati alla fruizione integrale dei crediti d'imposta collegati a progetti d'investimento in attività di ricerca e sviluppo già avviati alla data del 28 novembre 2008, il prospettato vulnus al principio di ragionevolezza insito nella sostanziale casualità di tal meccanismo non appare venir meno per la circostanza che i contribuenti esclusi dalla fruizione integrale dei crediti d'imposta (o delle aspettative di credito d'imposta) già entrati nel loro patrimonio non subiscono la totale elisione del loro credito ma solo una rilevante falcidia del medesimo.

La portata dello *jus superveniens* introdotto dall'art. 2, comma 236, della legge n. 191 del 2009 e dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 40 del 2010 non appare dunque tale da rimuovere il dubbio di illegittimità costituzionale destato dall'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008.

Né, per contro, detto *jus superveniens* appare esso stesso sospettabile di illegittimità costituzionale, giacché i vulnera sopra prospettati al parametro fissato dall'articolo 3 Cost. — relativi alla lesione del principio di tutela dell'affidamento nella stabilità delle situazioni giuridiche e alla sostanziale casualità del meccanismo di selezione di coloro che beneficiano in misura integrale del credito di imposta — conseguono alle disposizioni dettate dall'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 e non a quelle dettate dalla legge n. 191/2009 e dal decreto-legge n. 40/2010; le quali ultime, al contrario, mitigano, senza tuttavia rimuovere, un pregiudizio ai diritti dei contribuenti che trova causa esclusivamente nel disposto dell'articolo 29 d.l. 185/2008.

In sostanza, ad avviso del Collegio, se è indubbio che il quadro normativo che disciplina il credito d'imposta sui costi sostenuti per attività di ricerca e sviluppo previsto dalla legge finanziaria 2007, n. 296/2006, va considerato nel suo complesso, cosicché non si può prescindere, nel vaglio di costituzionalità di una delle varie disposizioni che tale quadro compongono, dall'esame degli effetti prodotti dalle altre, non può tuttavia disconoscersi che la disposizione dettata dall'articolo 29 d.l. n. 185/2008 produce un effetto normativo concluso e definito (ablazione, in danno dei contribuenti esclusi dal meccanismo selettivo del *click day*, di diritti e aspettative al credito di imposta già presenti nel loro patrimonio alla data di entrata in vigore del decreto stesso) che non viene modificato dalla successiva legge del 2009; quest'ultima, disponendo uno nuovo stanziamento a favore dei suddetti contribuenti, detta una nuova disposizione che mitiga (senza rimuovere completamente) gli effetti pratici della suddetta ablazione, ma non incide sul dispositivo normativo che tale ablazione aveva causato e che desta i dubbi di costituzionalità qui sollevati.

Si ritiene dunque, in conclusione, che lo *jus superveniens* introdotto dall'art. 2, comma 236, della legge n. 191 del 2009 e dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 40 del 2010 non faccia venir meno né i prospettati dubbi di illegittimità costituzionale dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008, né la rilevanza delle questioni sollevate. Ai fini della decisione sulla legittimità del provvedimento di diniego di nulla-osta impugnato in questa sede deve infatti farsi applicazione dell'articolo 29 d.l. n. 185/2008, mentre alla stessa decisione restano estranee le disposizioni dettate dall'art. 2, comma 236, legge n. 191/2009 e dall'art. 4, comma 1, d.l. n. 40/2010; le quali ultime, per altro verso, non elidono l'interesse del contribuente ad agire con il presente giudizio per il recupero della parte di credito di imposta (52,47%) non fruita nemmeno sullo stanziamento dalle stesse disposto.

Il Collegio ritiene dunque di dover sollevare, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale, con riferimento all'articolo 3 Cost., dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 2/2009, sotto i due seguenti profili:

sotto il primo profilo, nella parte in cui la norma emergente dal disposto del comma 1 di detto articolo («Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2, dell'articolo 5, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, sul monitoraggio dei crediti di imposta si applicano anche con riferimento a tutti i crediti di imposta vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto tenendo conto degli oneri finanziari previsti in relazione alle disposizioni medesime. In applicazione del principio di cui al presente comma, al credito di imposta per spese per attività di ricerca di cui all'articolo 1, commi da 280 a 283, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si applicano le disposizioni di cui ai commi seguenti») non fa salvi i diritti e le aspettative sorti — ai sensi dell'articolo 1, commi 280 e segg., legge n. 296/2006 — in relazione ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008;

sotto il secondo profilo, subordinato al primo, nella parte in cui la norma emergente dal combinato disposto del comma 2, lettera «a» («per le attività di ricerca che, sulla base di atti o documenti aventi data certa, risultano già avviate prima della data di entrata in vigore del presente decreto, i soggetti interessati inoltrano per via telematica alla Agenzia delle entrate, entro trenta giorni dalla data di attivazione della procedura di cui al comma 4, a pena di decadenza dal contributo, un apposito formulario approvato dal Direttore della predetta Agenzia; l'inoltro del formulario vale come prenotazione dell'accesso alla fruizione del credito d'imposta») e del comma 3, primo periodo, e prima parte della lettera «a» («L'Agenzia delle entrate, sulla base dei dati rilevati dai formulari pervenuti, esaminati rispettandone rigorosamente l'ordine cronologico di arrivo, comunica telematicamente e con procedura automatizzata ai soggetti interessati: a) relativamente alle prenotazioni di cui al comma 2, lettera a), esclusivamente un nulla-osta ai soli fini della copertura finanziaria») stabilisce un meccanismo di selezione dei soggetti autorizzati alla fruizione del credito i cui esiti risultano sostanzialmente casuali.



P. Q. M.

La Corte, visto la legge n. 87 del 1953, art. 23, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale:

del disposto del D.L. n. 185 del 2008, art. 29, comma 1, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 2 del 2009, nella parte in cui non fa salvi i diritti e le aspettative sorti — ai sensi della legge n. 296 del 2006, art. 1, commi 280 e segg., — in relazione ad attività di ricerca e sviluppo avviate prima del 29 novembre 2008;

del combinato disposto del comma 2, lettera a), e del comma 3, primo periodo e prima parte del D.L. n. 185 del 2008, medesimo art. 29, lettera a).

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Procuratore Generale presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Così deciso in Roma, il 5 febbraio 2015.

Il Presidente: CICALA

15C000159

N. 101

Ordinanza del 24 febbraio 2014 del Tribunale di Verona
nel procedimento civile promosso da Garda Uno Spa contro Provincia di Verona

Ambiente - Norme della Regione Veneto - Sanzioni amministrative in materia di tutela ambientale, di competenza della Regione, previste dall'art. 133 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Previsione che all'irrogazione delle sanzioni stesse provvede la Provincia o, nel caso di scarichi autorizzati dal Comune o dal gestore del servizio di fognatura, il Comune - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di giurisdizione, attesa la natura di titolo esecutivo dell'ordinanza ingiunzione con la quale sono comminate le sanzioni in questione - Lesione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente statale in materia di tutela della salute e di governo del territorio per contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 9 della legge n. 62 del 1953, nonché dell'art. 176, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

- Legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 11, art. 1, comma 1, sostitutivo dell'art. 65-bis, primo comma, della legge della Regione Veneto 16 aprile 1985, n. 33.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l) e s), e terzo.

TRIBUNALE CIVILE E PENALE DI VERONA

ORDINANZA DI RIMESSIONE DEGLI ATTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE EX ARTT. 134 COST.

Il Tribunale di Verona nella persona del dott. Tiziano Veller, nel procedimento promosso da:

Garda Uno S.p.a. corrente in Padedghe del Garda (BS), via Barbieri n. 1 in persona del suo legale rappresentante pro tempore, ivi domiciliata e difesa ex R.D. 1578/1933 dall'avv. Fabrizio Gatti;

CONTRO

Provincia di Verona con sede in Verona, via S. Maria Antica n. 1 in persona del Presidente *pro tempore*, difesa dall'avv. Flavio Leardini del Foro di Verona e domiciliata presso lo studio del medesimo in Verona, via Pomposa n. 20;
In punto: annullamento Ordinanza - ingiunzione n. 276 emessa dalla Provincia di Verona in data 2 luglio 2012;
Ha in data 28 gennaio 2014 a scioglimento della riserva pronunciato emesso la seguente



ORDINANZA

Considerato che la decisione del ricorso, a parere dello scrivente, deve essere preceduta dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale in merito all'art. 2 della L.R. Veneto del 24 febbraio 2012 n. 11 che ha sostituito il primo comma dell'art. 65-bis L.R. 33/1985 come segue: «All'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione, previste dall'art. 133 del decreto legislativo n. 152/2006 provvede la Provincia, ovvero, nel caso di scarichi autorizzati dal comune o dal gestore del servizio di fognatura, il comune.»

Indi per cui, trattandosi di una impugnazione di una ordinanza ingiunzione si ripropone la questione relativa alla competenza delle province ordinarie ad emanare tali ordinanze.

Quindi trattasi di questione che, *ictu oculi*, è rilevante ai fini della definizione della causa ed anche non manifestamente infondata per le argomentazioni che seguono:

I) L'art. 117, comma 2 lettera s) Cost. dispone che lo Stato ha potestà esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; sarebbe quindi costituzionalmente illegittima una norma regionale che disciplini tali aspetti, specialmente nell'ambito sanzionatorio, che è la massima espressione di tutela sotto il profilo repressivo. L'incostituzionalità apparirebbe anche sotto altro aspetto, ossia quello di far rivivere con legge regionale una precedente norma regionale già abrogata dalla legge statale.

II) L'art. 117, comma 2 lettera l) Cost. Considerando che in materia di giurisdizione lo Stato ha materia esclusiva e che l'ordinanza ingiunzione appare possedere tutte le peculiarità di un titolo esecutivo, la norma con la quale si attribuisce ad un organo il potere di emettere un atto di simile portata deve forzatamente rientrare nell'ambito giurisdizionale. Ragion per cui una norma Regionale che attribuisca alle Province il potere di emettere un titolo esecutivo apparirebbe come costituzionalmente illegittima.

III) L'art. 117, comma 3 Cost. Compete sempre alla legislazione Nazionale, anche nelle materie a legislazione concorrente (es. tutela della salute, territorio ecc.) spettanti alle Regioni, le determinazioni dei principi fondamentali delle materie.

L'art. 9, legge 10 febbraio 1953 n. 62 stabilisce che: «L'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall'art. 117 della Cost. si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano dalle leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie;

L'art. 176, comma 1, decreto legislativo n. 152/2006 dispone espressamente che «Le disposizioni di cui alla parte terza del presente decreto che contengono materie di legislazione concorrente costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost.»

Nella terza parte, rubricata «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche», l'intero Titolo V è dedicato al sistema sanzionatorio. Pertanto risulterebbe costituzionalmente illegittima una norma regionale che intervenisse in un settore di legislazione concorrente nel quale tuttavia lo Stato ha posto la preclusione derivante dalla determinazione dei principi fondamentali.

Motivi per i quali ci si rimette al giudizio della Corte Costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, proposta dal opponente, dell'art. 2 della L.R. Veneto del 24 febbraio 2012 n. 11, che, al primo comma, ha sostituito il primo comma dell'art. 65-bis della L.R. n. 33/1985, come segue: «All'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione, previste dall'art. 133 del decreto legislativo n. 152/2006 provvede la Provincia, ovvero, nel caso di scarichi autorizzati dal comune o dal gestore del servizio di fognatura, il comune,» in relazione gli artt. 117, comma 2 lettere l) e lettera s), Cost. e 117, comma 3 Cost. per quanto in motivazione.

Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale. Dispone che la presente ordinanza venga notificata alla ricorrente e alla Provincia di Verona e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Verona, 28 gennaio 2014

Il Giudice onorario: VELLER



N. 102

*Ordinanza del 31 marzo 2015 della Corte d'appello di Trento - Sez. distaccata di Bolzano
nel procedimento civile promosso da Weingut Schloss Sigmundskron K.G. contro Comune di Bolzano ed altri*

Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Indennità di esproprio per i suoli agricoli e per i suoli non edificabili - Determinazione secondo la media tra il valore minimo e massimo attribuito all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di cui all'art. 5 - Violazione del principio di uguaglianza per l'adozione di un criterio di valutazione deteriore rispetto a quello del valore reale del bene - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 213/2014 di inammissibilità per difetto di rilevanza.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, art. 8, comma 3, come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4.
- Costituzione, artt. 42, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

CORTE D'APPELLO DI TRENTO

La Corte composta dai magistrati:

dott. Domenico Tagliatela Presidente

dott. Ugo Cingano Consigliere

dott. Dino Erlicher Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

Ordinanza nella causa iscritta al n. 299/2010 RG promossa da Weingut Schloss Sigmundskron K.G. rappresentata e difesa dagli avv. P. Platter e M. Menestrina del Foro di Bolzano e A. Colorio del Foro di Milano ed elett. dom. presso lo studio dell'avv. M. Viola in Trento.

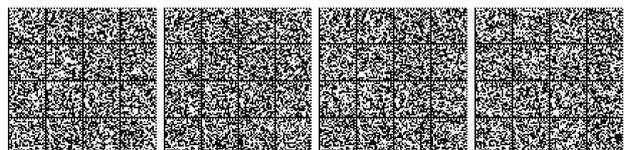
CONTRO

Comune di Bolzano rappresentato e difeso dagli avv. G. Agostini e B. Giudiceandrea di Bolzano e dall'avv. P. Stefanelli elett. dom. in Trento presso lo studio di quest'ultimo e nei confronti di Frei Karl, Frei Maria Luisa e Frei Paul, rappresentati e difesi in giudizio dagli avv. O. Tiefenbrunner di Bolzano e F. Valcanover di Trento con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo e della Provincia Autonoma di Bolzano avente ad oggetto: opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione.

La società Weingut Schloss Sigmundskron S.a.s. ha proposto davanti alla Corte d'Appello di Trento, Sezione distaccata di Bolzano, opposizione alla stima dell'indennità espropriativa in relazione alla sottrazione dell'area di sua proprietà facente parte delle pp.ff. 1736, 1737, 1738, 1741, 1742, 1743, 1745, 2518/2 e 2696 in CC Gries della superficie di complessivi 26.824 mq per la realizzazione da parte del Comune di Bolzano delle opere di risanamento dell'ex discarica di Castel Firmiano.

Nel contestare la congruità dell'indennità di esproprio, determinata in sede amministrativa in complessivi € 178.428,50, l'opponente sosteneva che l'area sottratta doveva essere considerata edificabile, tenuto conto del contesto urbanistico in cui era inserita, con la conseguente necessità di adeguare in aumento il valore della stessa.

Con separato ricorso Frei Karl e Frei Heinrich hanno proposto opposizione alla medesima stima dell'indennità espropriativa, assumendo che, quali affittuari dei fondi oggetto della procedura ablativa, avevano promosso una causa, che era ancora pendente davanti alla Corte d'Appello di Brescia, per far valere il loro diritto di prelazione con il conseguente riconoscimento del loro diritto di proprietà, in relazione alla cessione di tali beni dagli originari proprietari. Chiedevano pertanto che fosse loro attribuita l'indennità di esproprio in caso di esito favorevole del giudizio avente ad oggetto l'accertamento della proprietà dei beni espropriati e aderivano in ogni caso alle deduzioni di Weingut relative



alla determinazione dell'indennità; in subordine chiedevano almeno la liquidazione della quota di indennizzo riservata agli affittuari ai sensi dell'art. 14 della legge provinciale di Bolzano n. 10/1991.

A seguito della riunione dei ricorsi, la Corte d'Appello adita pronunciava la sentenza n. 97/2004, pubblicata il 19 maggio 2004, con la quale determinava in complessivi € 885.713,30 l'indennità espropriativa, nel presupposto che l'area sottratta fosse edificabile, avendo accertato che poteva essere destinata alla costruzione di strutture produttive.

Investita della controversia con ricorso del Comune di Bolzano, la Corte di Cassazione, a seguito di approfondita disamina della normativa provinciale in materia espropriativa, con la sentenza n. 13461/10, accoglieva il ricorso principale del Comune, precisando che i terreni ablati «avrebbero dovuto essere qualificati come inedificabili e, conseguentemente, indennizzati per il loro esproprio, secondo il criterio previsto dal comma 3 dell'art. 8 della legge (provinciale) n. 10 del 1991» (v. pag. 20 della sentenza della Suprema Corte citata), nella versione applicabile, *ratione temporis*, alla fattispecie in esame, vale a dire come sostituito dall'art. 38, comma 7, della L.P. 4/2008. Cassava pertanto la sentenza impugnata, con rinvio a questa Corte d'Appello, davanti alla quale il Comune di Bolzano riassumeva tempestivamente la causa, chiedendo che l'indennità fosse determinata secondo le indicazioni della Corte di Cassazione, e cioè considerando l'area espropriata come inedificabile, con applicazione dell'art. 8, comma 3, della L.P. 10/1991, che recita: «l'indennità d'espropriazione per le aree non edificabili consiste nel giusto prezzo da attribuire, entro i valori minimi e massimi stabiliti dalla commissione di cui all'articolo 11, all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di cui all'articolo 5.».

È stata disposta CTU per la determinazione della giusta indennità espropriativa in base al disposto dell'art. 8, comma 3, della legge provinciale 10/1991 e l'esperto incaricato dott. Claudio Chini è pervenuto alle seguenti conclusioni:

l'espropriazione ha riguardato un'area che era stata in gran parte utilizzata, in passato, dal Comune di Bolzano, in forza di contratto d'affitto, quale discarica dei rifiuti;

l'indennità per l'espropriazione dell'area, riferita all'epoca del decreto ablativo, calcolata in applicazione della norma provinciale indicata dal giudice di legittimità ed applicando i valori massimi previsti per le diverse colture, ammonta complessivamente ad € 200.951,00;

il valore venale della stessa superficie espropriata, nella prospettiva di una coltivazione a vigneto, considerata libera dai rifiuti è pari a € 1.008.235,00, dedotti i costi di risanamento, con liberazione dai rifiuti e trasformazione in vigneto;

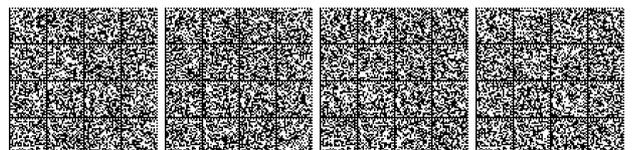
nel caso in cui non fosse previsto il risanamento dell'area dai rifiuti, per la parte ancora occupata dagli stessi, il valore di mercato risulterebbe di complessivi € 353.850,00, valutando euro 6 a mq la ex discarica e in 55,00 a mq le superfici libere e suscettibili di destinazione a vigneto, previa deduzione dei costi di trasformazione e di impianto.

Alla luce di tali risultanze, questa Corte, avendo rilevato che la Corte di Cassazione, nell'ambito di altra causa, con ordinanza del 14 settembre 2012, aveva rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità dell'art. 8, comma 3, della L.P. della provincia di Bolzano n. 10/1991, come sostituito dall'art. 38, comma 7, della L.P. di Bolzano n. 4/2008, vale a dire la stessa disposizione normativa che in forza del principio di diritto enunciato dalla Suprema Corte nella sentenza n. 13461/10, questo giudice del rinvio dovrebbe applicare, con ordinanza dd. 19 marzo 2013 aveva rimesso la causa sul ruolo in attesa della pronuncia della Consulta.

Peraltro il giudizio di costituzionalità era sfociato in una pronuncia di inammissibilità per mancanza del presupposto della rilevanza, avendo ritenuto la Corte Cost. che nella fase rescindente, propria del giudizio di legittimità, mancava un interesse attuale e concreto alla questione sollevata e che pertanto, solo nella fase rescissoria (giudizio di rinvio) poteva essere sollevata la medesima questione (v. sentenza Corte Cost. 213/2014).

Essendo vincolato il giudice del rinvio, ai sensi dell'art. 384 C.P.C., al principio di diritto stabilito dalla Suprema Corte, si imporrebbe nella decisione della causa in esame l'applicazione di una norma della cui legittimità costituzionale si dubita fortemente, condividendosi le ragioni che avevano indotto la Corte di Cassazione a promuovere il sindacato di legittimità costituzionale nel procedimento sopra richiamato.

Si rileva che costituisce principio più volte espresso dalla Corte costituzionale che la determinazione dell'indennità espropriativa non può prescindere dal valore effettivo del bene espropriato e che, pur non avendo il legislatore il dovere di commisurare integralmente l'indennità al valore di mercato, quest'ultimo parametro rappresenta un importante termine di riferimento ai fini della individuazione di una congrua indennità in modo «da garantire il giusto equilibrio tra l'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui» (Corte Cost. sentenza n. 181/2011). È stato ritenuto, con riferimento alle aree agricole e per quelle insuscettibili di classificazione edificatoria, che la normativa statale che commisurava l'indennità di esproprio al valore agricolo medio delle colture in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare, calcolate annualmente da apposite commissioni, non teneva conto delle caratteristiche specifiche del bene espropriato quali la posizione del suolo, del valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate ma consegue anche alla presenza



di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione) e di quant'altro può incidere sul valore venale di esso (Corte Cost. citata). Per tali ragioni è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo il criterio del cd. valore agricolo medio perché sostanzialmente elusivo del legame che l'indennità deve avere con il valore di mercato del bene abitato richiesta dalla giurisprudenza della CEDU e rispondente all'esigenza di garantire un serio ristoro più volte espressa dalla giurisprudenza costituzionale.

Essendo il criterio di determinazione dell'indennità espropriativa per le aree non edificabili previsto dalla normativa provinciale di Bolzano sopra riportata del tutto simile a quello che regolava, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 4, del D.L. 333/1992, conv. con legge 359/1992, la medesima materia nell'ambito della normativa statale che è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza della Corte costituzionale n. 181/2011, si valuta che sussistano le condizioni per ritenere che l'art. 8, comma 3, della L.P. 10/1991 della Provincia Autonoma di Bolzano contrasti con gli artt. 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con l'art. 42, comma 3, Cost.

Va aggiunto che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 187/2014, nel procedimento promosso su iniziativa della Corte d'Appello di Trento con ordinanza di data 19 giugno 2012, ha accertato il contrasto dell'art. 13 della legge provinciale di Trento n. 6/1993, il cui contenuto era simile a quello della norma provinciale di Bolzano oggetto di esame, con le disposizioni costituzionali dichiarandone conseguentemente l'illegittimità.

Per la rilevanza della questione nel presente giudizio di opposizione alla stima, si richiamano gli accertamenti del CTU sopra evidenziati in ordine alla notevole differenza tra l'indennità espropriativa calcolata secondo le modalità previste dal citato articolo 8, comma 3, della legge provinciale di Bolzano che, applicando i valori massimi previsti per le diverse colture, ammonta ad € 200.951,00 e quella determinata sulla base del valore di mercato dell'area ablata che, a seconda delle modalità di calcolo seguite, può risultare pari a € 1.008.235,00 ovvero a € 353.850,00.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge provinciale di Bolzano 15 aprile 1991 n. 10, Corte, come sostituito dall'art. 38, comma 7 della legge della Provincia Autonoma di Bolzano 10 giugno 2008 n. 4, nella versione applicabile, ratione temporis, alla causa civile all'esame di questa Corte, per contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, secondo l'interpretazione della Corte di Strasburgo e con l'art. 42, comma 3, della Costituzione;

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

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio;

manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente della Giunta provinciale di Bolzano e al Presidente del Consiglio provinciale di Bolzano.

Trento, 17 marzo 2015

Il presidente: TAGLIATELA

Il Consigliere estensore: ERLICHER

15C000161

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-022) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 5 0 6 0 3 *

€ 6,00

