

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 36

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

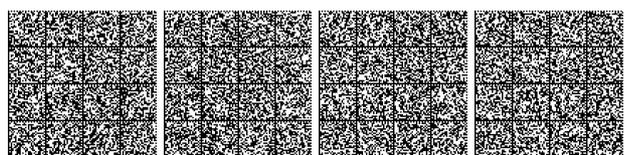
Roma - Mercoledì, 9 settembre 2015

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

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 70. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 giugno 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Regione Puglia - Codice del Commercio - Orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio - Previsione che la Regione e i Comuni promuovono accordi volontari tra gli operatori sugli orari delle attività commerciali - Previsione di progetti di valorizzazione commerciale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi di liberalizzazione di cui al decreto-legge n. 201 del 2011 - Assenza di qualsiasi criterio direttivo della discrezionalità dei Comuni nell'elaborare i progetti di valorizzazione commerciale - Contrasto con le norme statali che pongono il divieto di intese restrittive della libertà di concorrenza - Inosservanza degli obblighi europei in materia di concorrenza nell'attività legislativa anche delle Regioni - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24, artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lett. c).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31; legge 10 ottobre 1990, n. 287, art. 2; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 101.

Commercio - Norme della Regione Puglia - Codice del Commercio - Sviluppo e promozione del commercio - Progetto di valorizzazione commerciale - Previsione della possibilità per il Comune di vietare la vendita di particolari merceologie o settori merceologici - Ricorso del Governo - Contrasto con la normativa statale che pone il divieto di limitazioni merceologiche - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24, art. 13, comma 7, lett. a).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31; legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 1.

Commercio - Norme della Regione Puglia - Codice del Commercio - Modalità di apertura, trasferimento e ampliamento degli esercizi - Previsione che l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione commerciale - Previsione che l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento di un Centro commerciale o di un'Area Commerciale Integrata sono soggetti ad autorizzazione per l'intero Centro e di autorizzazione o SCIA (a seconda della dimensione) per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel Centro Commerciale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi di semplificazione e liberalizzazione espressi dalla normativa statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di livelli essenziali e in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24, art. 17, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. m) e lett. e); legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 19; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, artt. 31 e 34; legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 1.



Commercio - Norme della Regione Puglia - Codice del Commercio - Pianificazione territoriale e urbanistica degli insediamenti commerciali - Previsione che i Comuni individuano le aree idonee all'insediamento di strutture commerciali attraverso i propri strumenti urbanistici, con particolare riferimento al dimensionamento della funzione commerciale - Ricorso del Governo - Denunciata predeterminazione di nuovi divieti di localizzazione, avulsa da una verifica del territorio e priva di forme di coinvolgimento popolare e delle garanzie del giusto procedimento, in contrasto con la normativa statale e con quella comunitaria - Inosservanza degli obblighi europei in materia di concorrenza nell'attività legislativa anche delle Regioni - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Violazione del principio della libertà di iniziativa economica e del principio di buon andamento dell'attività amministrativa.

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24, art. 18.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117, commi primo e secondo, lett. e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, artt. 31, comma 2, e 34, comma 3; legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 1; Direttiva 123/2006/CE del 12 dicembre 2006.

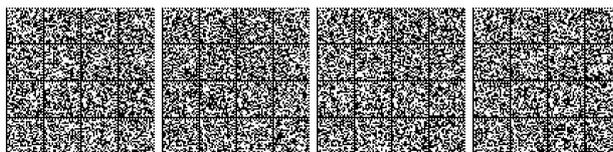
Commercio - Norme della Regione Puglia - Codice del Commercio - Tipologie e attività commerciali integrative - Previsione che tutti i nuovi impianti devono essere dotati almeno di un prodotto ecocompatibile GPL o metano, a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di vincoli all'accesso al mercato della distribuzione di carburanti in rete rappresentata dall'obbligo asimmetrico (solo ai nuovi entranti) di fornire almeno un prodotto eco-compatibile - Potenziale restrizione della concorrenza - Contrasto con la normativa statale in materia - Inosservanza delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24, art. 45.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e)..... Pag. 1

N. 164. Ordinanza del Tribunale di Milano del 4 marzo 2015.

Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Divieto per le coppie non affette da sterilità o infertilità, (pur se) portatrici di patologie geneticamente trasmissibili - Conseguente impossibilità per tali coppie di valersi della diagnosi e della selezione preimpianto, evitando la gravidanza naturale e l'eventuale aborto terapeutico - Lesione di diritti soggettivi inviolabili, quali il diritto della coppia a un figlio "sano" e il diritto all'autodeterminazione nelle scelte procreative - Ingerenza indebita nella vita della coppia - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Incoerenza tra il divieto di ricorso alla PMA e la possibilità di aborto terapeutico quando il feto risulti affetto da gravi patologie - Discriminazione delle coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile, rispetto alle coppie sterili o infertili o in cui l'uomo sia affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili - Violazione del diritto alla salute della donna, per difetto di adeguato bilanciamento con la tutela della salute dell'embrione - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare e al divieto di discriminazione - Richiamo alla sentenza della Corte di Strasburgo 28 agosto 2012, *Costa e Pavan c. Italia*.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali..... Pag. 10



N. 165. Ordinanza della Corte d'appello di Ancona del 3 aprile 2015.

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante della collaborazione di cui all'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990 (in materia di disciplina degli stupefacenti) sull'aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, comma quarto, cod. pen. - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di proporzionalità della pena.

– Codice penale, art. 69, comma quarto.

– Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo..... Pag. 18

N. 166. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria del 18 maggio 2015

Università - Professori e ricercatori - Procedimento disciplinare - Disciplina transitoria in tema di procedimento disciplinare nel periodo intercorrente tra la soppressione del Collegio di disciplina presso il CUN e l'istituzione e la regolamentazione dei Collegi di disciplina presso le singole Università - Mancata previsione - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di presunzione di innocenza fino alla condanna definitiva - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 10.

– Costituzione, artt. 3, 27, comma secondo, 97, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6, § 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e all'art. 41, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza)..... Pag. 21

N. 167. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 24 aprile 2015.

Reati e pene - Reati tributari - Indebita compensazione - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Omesso versamento delle somme dovute, utilizzando in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 241 del 1997, crediti non spettanti o inesistenti - Soglia di punibilità di euro 50.000 - Disparità di trattamento con riferimento alle soglie di punibilità previste dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 prima della riforma del decreto-legge n. 138 del 2011 e con riferimento a quelle vigenti per l'art. 10-ter del medesimo d.lgs., a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale.

– Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*quater*.

– Costituzione, art. 3..... Pag. 30

N. 168. Ordinanza del Tribunale di Roma del 17 aprile 2015

Spese di giustizia - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Previsione che l'onorario e le spese spettanti al difensore di ufficio sono liquidati dal magistrato, con le modalità previste, quando il difensore dimostra di avere esperimento inutilmente le procedure per il recupero dei crediti professionali - Ingiustificato trattamento di favore del difensore di ufficio di un imputato resosi irreperibile rispetto a tutti gli altri difensori di fronte a una situazione di insolvenza del proprio assistito - Violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 116.

– Costituzione, artt. 3 e 97..... Pag. 33



N. 169. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Cremona del 15 dicembre 2014

Contenzioso tributario - Competenza territoriale - Competenza delle Commissioni tributarie provinciali per le controversie proposte nei confronti dei concessionari (privati) del servizio di riscossione, che hanno sede nella loro circoscrizione - Sussistenza anche nel caso in cui tale sede appartenga ad una circoscrizione diversa da quella degli enti locali concedenti - Conseguente possibilità che il contribuente sia costretto a un gravoso spostamento per esercitare il proprio diritto alla tutela giurisdizionale - Stravolgimento del corretto rapporto istituzionale tra cittadino e pubblica amministrazione - Lesione del diritto di difesa del contribuente nonché del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Assenza di interessi di quest'ultima che giustificano la previsione censurata - Irrazionalità.

– Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 4.

– Costituzione, artt. 24 e 97.

Pag. 35

N. 170. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Cremona del 15 dicembre 2014

Contenzioso tributario - Competenza territoriale - Competenza delle Commissioni tributarie provinciali per le controversie proposte nei confronti dei concessionari (privati) del servizio di riscossione, che hanno sede nella loro circoscrizione - Sussistenza anche nel caso in cui tale sede appartenga ad una circoscrizione diversa da quella degli enti locali concedenti - Conseguente possibilità che il contribuente sia costretto a un gravoso spostamento per esercitare il proprio diritto alla tutela giurisdizionale - Stravolgimento del corretto rapporto istituzionale tra cittadino e pubblica amministrazione - Lesione del diritto di difesa del contribuente nonché del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Assenza di interessi di quest'ultima che giustificano la previsione censurata - Irrazionalità.

– Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 4.

– Costituzione, artt. 24 e 97.

Pag. 42



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 70

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 giugno 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Commercio - Norme della Regione Puglia - Codice del Commercio - Orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio - Previsione che la Regione e i Comuni promuovono accordi volontari tra gli operatori sugli orari delle attività commerciali - Previsione di progetti di valorizzazione commerciale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi di liberalizzazione di cui al decreto-legge n. 201 del 2011 - Assenza di qualsiasi criterio direttivo della discrezionalità dei Comuni nell'elaborare i progetti di valorizzazione commerciale - Contrasto con le norme statali che pongono il divieto di intese restrittive della libertà di concorrenza - Inosservanza degli obblighi europei in materia di concorrenza nell'attività legislativa anche delle Regioni - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24, artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lett. c).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31; legge 10 ottobre 1990, n. 287, art. 2; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 101.

Commercio - Norme della Regione Puglia - Codice del Commercio - Sviluppo e promozione del commercio - Progetto di valorizzazione commerciale - Previsione della possibilità per il Comune di vietare la vendita di particolari merceologie o settori merceologici - Ricorso del Governo - Contrasto con la normativa statale che pone il divieto di limitazioni merceologiche - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24, art. 13, comma 7, lett. a).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31; legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 1.

Commercio - Norme della Regione Puglia - Codice del Commercio - Modalità di apertura, trasferimento e ampliamento degli esercizi - Previsione che l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione commerciale - Previsione che l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento di un Centro commerciale o di un'Area Commerciale Integrata sono soggetti ad autorizzazione per l'intero Centro e di autorizzazione o SCIA (a seconda della dimensione) per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel Centro Commerciale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi di semplificazione e liberalizzazione espressi dalla normativa statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di livelli essenziali e in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24, art. 17, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. m) e lett. e); legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 19; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, artt. 31 e 34; legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 1.



Commercio - Norme della Regione Puglia - Codice del Commercio - Pianificazione territoriale e urbanistica degli insediamenti commerciali - Previsione che i Comuni individuano le aree idonee all'insediamento di strutture commerciali attraverso i propri strumenti urbanistici, con particolare riferimento al dimensionamento della funzione commerciale - Ricorso del Governo - Denunciata predeterminazione di nuovi divieti di localizzazione, avulsa da una verifica del territorio e priva di forme di coinvolgimento popolare e delle garanzie del giusto procedimento, in contrasto con la normativa statale e con quella comunitaria - Inosservanza degli obblighi europei in materia di concorrenza nell'attività legislativa anche delle Regioni - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Violazione del principio della libertà di iniziativa economica e del principio di buon andamento dell'attività amministrativa.

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24, art. 18.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117, commi primo e secondo, lett. e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, artt. 31, comma 2, e 34, comma 3; legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 1; Direttiva 123/2006/CE del 12 dicembre 2006.

Commercio - Norme della Regione Puglia - Codice del Commercio - Tipologie e attività commerciali integrative - Previsione che tutti i nuovi impianti devono essere dotati almeno di un prodotto ecocompatibile GPL o metano, a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di vincoli all'accesso al mercato della distribuzione di carburanti in rete rappresentata dall'obbligo asimmetrico (solo ai nuovi entranti) di fornire almeno un prodotto eco-compatibile - Potenziale restrizione della concorrenza - Contrasto con la normativa statale in materia - Inosservanza delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24, art. 45.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura Generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12 contro Regione Puglia in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 4; 13 comma 7 lett. a) e c); 17 commi 3 e 4, 18 e 45 della legge della Regione Puglia n. 24 del 16 aprile 2015 «Codice del Commercio», pubblicata sul B.U. Puglia n. 56 del 22 aprile 2015, supplemento.

Con la legge 16 aprile 2014 n. 24 la Regione Puglia disciplina l'esercizio dell'attività commerciale.

L'art. 9 della predetta legge dispone in materia di orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio.

In particolare l'art. 9 comma 4 prevede «La Regione e i comuni promuovono accordi volontari fra operatori volti a garantire che gli orari delle attività commerciali concorrano al rispetto e all'attuazione delle disposizioni di cui ai capi I e VII della legge 8 marzo 2000, n. 53 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città) e dell'art. 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)».

L'art. 13 dispone in materia di sviluppo e promozione del commercio, prevede che il Comune può elaborare progetti di valorizzazione commerciale, e al comma 7, lettera c) dispone che Il progetto di valorizzazione commerciale può prevedere interventi in materia di orari d'apertura, vendite straordinarie e di occupazione di suolo pubblico;

L'art. 13 comma 7 lettera a) dispone, a sua volta, che nell'ambito dei predetti progetti di valorizzazione commerciale, i Comuni possano prevedere «il divieto di vendita di particolari merceologie o settori merceologici».

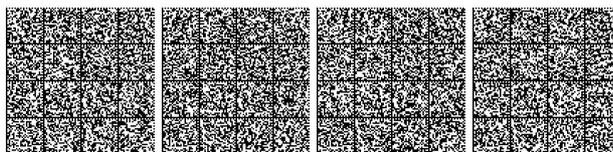
L'art. 17 disciplina le modalità di apertura, trasferimento e ampliamento degli esercizi.

Al comma 3 prevede: L'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio.

Al comma 4 dispone: L'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di un centro commerciale e di un'area commerciale integrata necessitano di:

a) autorizzazione per il centro come tale, in quanto media o grande struttura di vendita, che è richiesta dal suo promotore o, in assenza, congiuntamente da tutti i titolari degli esercizi commerciali che vi danno vita, purché associati per la creazione del centro commerciale;

b) autorizzazione o SCIA, a seconda delle dimensioni, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro.



L'art. 18 disciplina la Pianificazione territoriale e urbanistica degli insediamenti commerciali.

«1. I comuni individuano le aree idonee all'insediamento di strutture commerciali attraverso i propri strumenti urbanistici, in conformità alle finalità di cui all'art. 2, con particolare riferimento al dimensionamento della funzione commerciale nelle diverse articolazioni previste all'art. 16.

2. L'insediamento di grandi strutture di vendita e di medie strutture di vendita di tipo M3. è consentito solo in aree idonee sotto il profilo urbanistico e oggetto di piani urbanistici attuativi anche al fine di prevedere le opere di mitigazione ambientale, di miglioramento dell'accessibilità e/o di riduzione dell'impatto socio economico, ritenute necessarie.»

L'art. 45 disciplina le Tipologie e attività commerciali integrative.

«1. Al fine del miglioramento delle condizioni ambientali attraverso la promozione della diffusione dei carburanti ecocompatibili, tutti i nuovi impianti devono essere dotati almeno di un prodotto ecocompatibile GPL o metano, a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo, come definiti nei provvedimenti di cui all'art. 3.

2. Tutti gli impianti devono essere dotati dell'apparecchiatura self-service prepagamento.

3. I nuovi impianti, nonché quelli esistenti ristrutturati, possono inoltre essere dotati, oltre che di autonomi servizi all'automobile e all'automobilista, autolavaggio, auto parking, officine, anche di autonome attività commerciali integrative su superfici non superiori a quelle definite per gli esercizi di vicinato, di attività di somministrazione alimenti e bevande, di attività artigianali, di rivendite di tabacchi e di punti vendita non esclusivi di stampa quotidiana e periodica. L'esercizio delle rivendite di tabacco è subordinato al rispetto delle norme e delle prescrizioni tecniche che disciplinano lo svolgimento di tali attività presso impianti di distribuzione dei carburanti.

4. I provvedimenti di cui all'art. 3, possono prevedere ulteriori specificazioni in ordine alle attrezzature dell'area di rifornimento, alla dotazione di pensiline di copertura con sistemi idonei all'efficienza energetica e all'utilizzo delle fonti rinnovabili, alla presenza di adeguati servizi igienico-sanitari per gli utenti anche in condizioni di disabilità, di locali necessari al ricovero del gestore, di sistemi di sicurezza pubblica (videosorveglianza), nonché di aree a parcheggio per gli autoveicoli.»

Le disposizioni di tutti gli articoli sopra riportati, 9 comma 4, 13 comma 7 lettera c) e comma 7 lettera a), 17 commi 3 e 4, e degli artt. 18 e 45, appaiono costituzionalmente illegittime, sotto i profili che verranno ora evidenziati, e pertanto il Governo – giusta delibera del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2015 (che per estratto autentico si produce) ai sensi dell'art. 127 Cost. la impugna con il presente ricorso per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 2 lettera e) della Costituzione

Le disposizioni degli artt. 9 comma 4 e 13 comma 7 lettera c) prevedono, come si è detto, il potere del Comune di intervenire sugli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali.

Le disposizioni contrastano con quanto stabilito dall'art. 31 del decreto-legge n. 201/2011 (c.d. decreto Salva Italia) il quale modificando l'art. 3, comma 1, lett. d-bis, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. decreto Bersani), ha disposto che «le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte, tra l'altro, senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...] d) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

La normativa nazionale prevede che le attività commerciali non possono essere soggette a nessun limite in materia di orari di apertura e chiusura.

Le norme regionali, pertanto, si pongono in primo luogo in contrasto con i principi di liberalizzazione di cui al decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge 22 dicembre 2011 n. 214 (cd. decreto Salva Italia).

La disposizione contenuta nell'art. 9, comma 4, in particolare, promuovendo esplicitamente la conclusione di accordi tra gli operatori, volte a creare un coordinamento consapevole tra gli esercenti su una variabile concorrenziale (quali appunto gli orari di apertura e chiusura), legittima intese che risultano potenzialmente vietate ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/1990, che pone il divieto di intese restrittive della libertà di concorrenza e con l'art. 101 TFUE.

Le norme regionali pertanto, presentano profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, che impone il rispetto degli obblighi europei nell'attività legislativa anche delle Regioni; e dell'art. 117 comma 2, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».



In tal senso si è ripetutamente espressa la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 65/2013; n. 27/2013; n. 299/2012) stabilendo che l'art. 31 del decreto-legge n. 201/2011, poiché si qualifica come norma di liberalizzazione, si inquadra nella materia della tutela della concorrenza, riservata alla competenza esclusiva statale, ed è direttamente vincolante anche nei confronti dei legislatori regionali.

Le regioni non possono quindi adottare norme legislative, come quelle impugnate, il cui effetto sia quello di limitare o escludere del tutto la portata liberalizzatrice della norma statale citata. Ciò si tradurrebbe, infatti, in un diretto intervento della legislazione regionale nella materia della concorrenza.

Né, a legittimare l'intervento legislativo regionale, possono valere i riferimenti che l'art. 9 comma 4 impugnato fa ai capi I e VII della legge n. 53/2000 sulla tutela della maternità e sui tempi delle città, e all'art. 50 comma 7 del testo unico degli enti locali (decreto legislativo n. 267/2000).

Il primo riferimento va inteso come rivolto, in particolare, all'art. 22 comma 5 della legge n. 53/2000, giusta il quale «5. Le leggi regionali di cui al comma 1 indicano:

a) criteri generali di amministrazione e coordinamento degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici della pubblica amministrazione, dei pubblici esercizi commerciali e turistici, delle attività culturali e dello spettacolo, dei trasporti;».

Il secondo riferimento è rivolto all'art. 50 comma 7 TUEL, giusta il quale «7. Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.».

Queste previsioni di legge statale furono adottate tutte anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione, quando ancora non si erano chiaramente inseriti in Costituzione né il vincolo della legislazione anche regionale ai principi del diritto europeo, né la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza. Esse vanno quindi considerate superate dalla legislazione statale sopravvenuta, e in particolare dall'art. 31 decreto-legge n. 201/2011.

Con questa disposizione si è inteso, da un lato, dare consistenza al profilo «promozionale» della disciplina della concorrenza, ripetutamente ammesso dalla giurisprudenza di codesta Corte, stabilendo con valutazione legislativa non sindacabile in questa sede (e, comunque, già positivamente scrutinata da codesta Corte), che l'abolizione delle limitazioni orarie nell'apertura degli esercizi commerciali costituisce uno strumento di promozione dello sviluppo economico e non contrasta con l'utilità sociale (art. 41 Cost.) sotto alcun profilo.

Dall'altro, si è inteso ottemperare, sotto il profilo «tutorio» o «repressivo» della disciplina della concorrenza, al fondamentale principio europeo del divieto di intese restrittive della concorrenza. È infatti noto (per lo meno a partire dalla sentenza della Corte di giustizia CE nel caso «Consorzio italiano fiammiferi») che anche decisioni pubbliche, come atti legislativi o amministrativi, incidenti sulle condizioni di esercizio delle attività di impresa, nella misura in cui privino gli operatori economici di qualsiasi discrezionalità nell'adottare i comportamenti conseguenti, possono costituire elemento di una intesa restrittiva della concorrenza, illegittima alla stregua dell'art. 101 TFUE.

Le previsioni legislative o amministrative comportanti limitazioni imperative alla libertà degli imprenditori del commercio di determinare gli orari di apertura degli esercizi si inquadrebbero in tale ipotesi, perché comporterebbero un contingentamento necessario dei tempi di erogazione dell'offerta commerciale al pubblico, cioè una restrizione quantitativa dell'offerta o una misura equivalente ad una simile restrizione. È del resto ben noto che, a qualificare un accordo restrittivo come illegittimo dal punto di vista concorrenziale, non è necessario che questo abbia come effetto la restrizione, p.es. quantitativa dell'offerta; è infatti sufficiente che l'accordo abbia tale restrizione come proprio oggetto, a prescindere dagli effetti restrittivi concretamente prodotti, che possono anche non sussistere. L'illecito anticoncorrenziale, nella pacifica ricostruzione della giurisprudenza europea e interna, è infatti illecito di mero pericolo.

La norma regionale impugnata si pone quindi in contrasto con i parametri evocati perché, come illustrato, impedisce il pieno dispiegamento degli effetti di una norma statale vertente in materia di disciplina della concorrenza, e costituisce, o pone il presupposto perché sia costituita, una forma di intesa restrittiva della concorrenza contraria all'art. 101 TFUE e, tramite questo, all'art. 117 comma 1 Cost.

Quanto, poi, all'art. 13 comma 7 lett. c) impugnato, oltre alle considerazioni sopra svolte, deve aggiungersi la censura basata sulla totale assenza di qualsiasi criterio direttivo della discrezionalità dei Comuni nell'elaborare i progetti di valorizzazione commerciale e, in particolare, nell'inserire in questi le previste (e comunque inammissibili) misure in materia di orari di apertura.



L'illimitata discrezionalità che in tal modo si attribuisce all'ente locale comporta un ulteriore elemento di incertezza nella disciplina dell'attività commerciale, e sotto questo profilo un ulteriore *vulnus* al corretto svolgimento della concorrenza sotto i due concorrenti profili sopra illustrati.

L'art. 13, comma 7 lettera *a*) della legge in esame dispone, come si è detto, che il Comune nell'ambito dei progetti di valorizzazione commerciale possa vietare la vendita di particolari merceologie o settori merceologici.

Le limitazioni merceologiche sono vietate dall'art. 3 della legge n. 148/2011 e dall'art. 34 della legge n. 214/2011.

Gli artt. 3, comma 9, lett. *f*) della legge n. 148/2011 e l'art. 34, comma 3, lett. *d*) della legge n. 214/2011 hanno stabilito l'abrogazione di qualsiasi restrizione, tra cui la limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o il divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti.

Il legislatore nazionale con progressivi e graduali interventi, ha infatti da tempo avviato un processo di regolazione delle attività economiche, con il passaggio da una disciplina pianificatoria ad una completa liberalizzazione (art. 31 legge n. 214/2011 e art. 1 legge n. 27/2012), disponendo l'abrogazione di norme che a vario titolo e in diverso modo prevedono limitazioni, condizioni o divieti che ostacolano l'iniziativa economica o limitano l'ingresso nel mercato di nuovi operatori.

In questo contesto, la legge regionale eccede dalle competenze regionali, perché incide direttamente sul confronto concorrenziale e sull'assetto del mercato; oltre a vincolare e aggravare, in luogo di semplificare, l'esercizio dell'attività commerciale, in quanto introduce a danno della libertà di iniziativa economica, limiti inutili, gravosi e non previsti nella Costituzione.

La Corte costituzionale, chiamata più volte a pronunciarsi sull'obbligo degli Enti locali di adeguare i propri ordinamenti ai principi di liberalizzazione e semplificazione delle attività economiche (art. 1 legge n. 27/2012), ha affermato che affinché l'obiettivo perseguito dal legislatore possa ottenere gli effetti sperati, in termini di snellimento degli oneri gravanti sull'esercizio dell'attività economica, occorre che l'azione di tutte le pubbliche amministrazioni — centrali, regionali e locali — sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte a un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie (Corte cost., 23 gennaio 2013 n. 8).

La norma regionale reintroducendo limitazioni già abrogate dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, viola pertanto l'art. 117, comma 2, lett. *e*) Cost.

A rendere evidente la violazione commessa dalla norma impugnata è sufficiente considerare, oltre alla materia su cui interviene, chiaramente riconducibile alla disciplina della concorrenza, il contenuto di essa: la norma prefigura infatti la possibilità che i comuni introducano addirittura dei divieti di commercializzazione di particolari merceologie o settori merceologici, cioè prefigura la possibilità di introdurre vincoli assoluti e inderogabili nelle libertà di scelta dell'imprenditore del commercio.

Anche a questo riguardo, quindi, oltre alla violazione della competenza statale esclusiva, si configura l'introduzione di una misura legislativa indebitamente anticoncorrenziale, avente ad oggetto restrizioni quantitative o qualitative dell'offerta commerciale.

Violazione dell'art. 117, comma 2 lettera m) e lettera e) Cost.

L'art. 17 come si è detto dispone le modalità di apertura, trasferimento ed ampliamento degli esercizi.

In particolare i commi 3 e 4 prevedono rispettivamente, che l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita siano soggetti ad autorizzazione commerciale e che l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento di un Centro Commerciale o di un'Area Commerciale Integrata necessitano di autorizzazione per l'intero Centro e di autorizzazione o SCIA (a seconda della dimensione) per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel Centro Commerciale.

Le disposizioni si pongono in contrasto con principi di semplificazione e liberalizzazione espressi: dall'art 19 legge n. 241/1990 (come modificato dall'art. 13, comma 1, decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83) in base al quale ogni atto di autorizzazione o licenza per l'esercizio di un'attività commerciale, imprenditoriale, è sostituito dalla SCIA presentata dall'interessato; dagli artt. 31 e 34 della legge n. 214/2011 e dall'art. 1 della legge n. 27/2012 che, in un'ottica di semplificazione, hanno abolito le autorizzazioni espresse, con la sola esclusione degli interessi pubblici più sensibili indicati dalla direttiva n. 123/2006/CE.

Le norme statali introducono una sostanziale liberalizzazione per cui le autorizzazioni non costituiscono più la regola, ma un'ipotesi del tutto residuale, in quanto possono essere previste o mantenute solo se giustificati da motivi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.



Come ha affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 164/2012, la disciplina della SCIA, con il principio di semplificazione ad esso sotteso, ha un ambito applicativo diretto alla generalità dei cittadini e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

«Il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.» (cfr sent. 164/2012).

La norma regionale pertanto ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost), viola la competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali.

La Corte costituzionale inoltre ha recentemente affermato nella sentenza n. 125/2014, in materia di vincoli all'apertura di esercizi commerciali, la portata abrogativa e la immediata vincolatività dei principi di liberalizzazione contenuti nell'art. 31 della legge n. 214/2011 secondo cui «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali»; e nell'art. 1 della legge n. 27/2012, che ha stabilito in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 Cost. e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, che sono abrogate «*a*) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità; *b*) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti».

La Corte ha quindi ribadito ancora una volta l'illegittimità costituzionale delle norme regionali che reintroducono limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione.

Le previsioni regionali in esame risultano pertanto invasive della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violano pertanto anche l'art. 117, secondo comma, lett. *e*) della Costituzione.

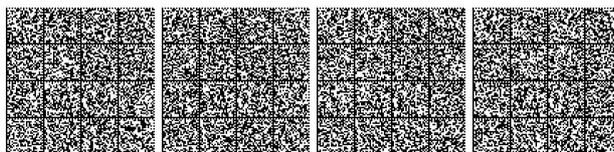
In particolare, va osservato che le disposizioni regionali qui impugnate non si inquadrano in alcuna delle ipotesi tuttora atte a consentire il mantenimento di poteri autorizzatori preventivi allo svolgimento di attività economiche.

Nessuna delle disposizioni dell'art. 17 qui impugnate chiarisce, infatti, quali siano le finalità pubbliche che il reintrodotta potere autorizzatorio vorrebbe tutelare, o gli interessi costituzionalmente rilevanti che l'applicazione del regime liberalizzato alla materia dei centri commerciali e delle strutture commerciali di media o grande dimensione pregiudicherebbe; né, infine, quali siano i criteri atti a garantire che l'esercizio del potere autorizzatorio in questione non si traduca in una limitazione sproporzionata e discriminatoria della libertà economica. Tanto più che la specifica materia dei centri e strutture in questione è, dal punto di vista della compatibilità generale delle relative iniziative, già oggetto dei poteri amministrativi «di settore», in particolare dal punto di vista della pianificazione urbanistica, o della tutela dell'ambiente e del paesaggio. Non si comprende, quindi, la necessità di reintrodurre, aggiuntivamente, specifici poteri autorizzatori necessariamente basati su valutazioni pubbliche di carattere strettamente economico.

Evidente è, quindi, che la finalità, o comunque l'effetto, delle disposizioni impugnate si risolve nel vanificare le sopra illustrate norme statali di liberalizzazione delle attività economiche rispetto agli adempimenti amministrativi preliminari; con palese invasione della competenza statale esclusiva nei sopra indicati settori (livelli minimi; disciplina della concorrenza).

Violazione degli artt. 3, 41, 97, 117 comma 1 e comma 2 lettera e) Cost.

L'art. 18 disciplina la pianificazione territoriale e urbanistica degli insediamenti commerciali. Prevede al comma 1 che i Comuni individuano le aree idonee all'insediamento di strutture commerciali attraverso i propri strumenti urbanistici, in conformità alle finalità di cui all'art. 2, con particolare riferimento al dimensionamento della funzione commerciale nelle diverse articolazioni previste all'art. 16; al comma 2 che l'insediamento di grandi strutture di vendita e di medie strutture di vendita di tipo M3, è consentito solo in aree idonee sotto il profilo urbanistico e oggetto di piani urbanistici attuativi anche al fine di prevedere le opere di mitigazione ambientale, di miglioramento dell'accessibilità e/o di riduzione dell'impatto socio economico, ritenute necessarie.



La predeterminazione con legge regionale di nuovi divieti di localizzazione — avulsa da una verifica del territorio e senza prevedere forme di coinvolgimento, di partecipazione popolare, senza le garanzie del giusto procedimento, non può essere compresa nell'esercizio del potere di pianificazione urbanistica perché opera come limite allo sviluppo del commercio, in contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 Cost., oltre che con l'ordinamento comunitario, con conseguente violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., in relazione alla direttiva 123/2006/CE.

L'art. 18 è una norma di programmazione economica e territoriale, che limita e condiziona l'insediamento di nuove attività commerciali e, per tale ragione, si pone in contrasto con gli artt. 31, comma 2, legge n. 214/2011 (Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali) e dell'art. 34, comma 3, legge n. 214/2011 (Sono abrogate le seguenti restrizioni disposte dalle norme vigenti:

- a) il divieto di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione a esercitarla solo all'interno di una determinata area;
- b) l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica;
- c) il divieto di esercizio di una attività economica in più sedi oppure in una o più aree geografiche;
- d) la limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti;
- e) la limitazione dell'esercizio di una attività economica attraverso l'indicazione tassativa della forma giuridica richiesta all'operatore; l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi;
- g) l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta.) nonchè con l'art. 1 della legge n. 27/2012 (recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività).

In sostanza, dalle trascritte norme statali si ricava il principio che nel nucleo essenziale delle libertà economiche rientra quella di localizzare senza divieti e limiti preventivi le attività commerciali, che sono in linea di principio considerate compatibili con qualsiasi parte del territorio, quali che siano il loro oggetto o la loro struttura e dimensione organizzativa. Solo in questo modo, nell'apprezzamento legislativo, è possibile consentire il pieno svolgimento della concorrenza, ed evitare discriminazioni e disparità di trattamento tra operatori economici basate su differenti discipline della possibilità di insediare territorialmente attività commerciali identiche o analoghe.

Le trascritte norme statali configurano, quindi, un legittimo intervento legislativo statale nel campo della disciplina della concorrenza, a tutela della piena espansione della libertà economica anche nel campo del commercio.

La normativa regionale impugnata si pone in insanabile contrasto con tali disposizioni, e quindi viola le norme a tutela della libertà economica (artt. 3 e 41 Cost.), quelle sulla riduzione al minimo dei vincoli amministrativi alle attività economiche (semplificazione, rilevante ex art. 97 Cost.), e, infine, ancora quelle sulla competenza statale esclusiva a dettare norme di disciplina della concorrenza (art. 117 comma 2 lett. e) Cost.).

In particolare, il comma 1 dell'impugnato art. 18 prevede indiscriminatamente che qualunque struttura commerciale, quali che ne siano l'oggetto e la dimensione alla stregua dei commi 3, 5 e 7 dell'art. 16 della medesima legge regionale (dagli «esercizi di vicinato» con superficie non superiore a 250 mq, fino alle «grandi strutture di vendita» estese fino a 15.000 mq, e alle «aree commerciali integrate di interesse provinciale» con estensione superiore a 5 ettari) possano insediarsi nel territorio solo se ciò sia previsto in uno strumento urbanistico comunale.

Il che, palesemente, significa condurre la pianificazione urbanistica oltre il proprio limite naturale di strumento di disciplina dell'assetto del territorio, e attribuirle, contro i richiamati principi di legge statale ed europei, una funzione diretta di programmazione dell'attività economica costituita dal commercio.

Le prescrizioni di zonizzazione urbanistica contenute negli strumenti comunali debbono infatti, alla stregua dei richiamati concetti, in linea di principio limitarsi a prescrivere le destinazioni generali del territorio (destinazioni abitative, di servizi, produttive, di espansione, ecc.), mentre non possono spingersi fino a prescrivere il tipo di attività economiche (commerciali, di servizi, industriali) che nelle diverse zone sono abilitate a svolgersi. Ciò che la pianificazione urbanistica può fare, come ribadiscono anche le citate norme statali, è solo la eventuale prescrizione del divieto di insediamento di determinate attività economiche (si pensi alle industrie pericolose o inquinanti) in talune zone del territorio,



o anche, nei congrui casi, nell'intero territorio oggetto della pianificazione. Abilitazioni «in positivo» allo svolgimento di attività economiche (commerciali o di altra specie) in determinate zone, con il connesso divieto di svolgimento in tutte le altre zone, non possono invece rientrare negli obiettivi della pianificazione urbanistica correttamente intesa.

Inoltre, il riferimento che l'art. 18 comma 1 fa alle «diverse articolazioni dell'attività commerciale previste dall'art. 16», che i comuni dovrebbero tenere presenti nel prevedere, in sede di disciplina urbanistica, divieti di insediamento di attività commerciali, contrasta con il divieto posto dall'art. 34 legge n. 214/2011 sopra trascritto, di introdurre «d) la limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti».

La previsione qui impugnata pone quindi i presupposti per l'introduzione di vincoli, divieti e disparità di trattamento a base territoriale a carico di intere categorie di attività di commercio, o tra attività di commercio tra loro analoghe.

Chiara è, di conseguenza, attraverso il contrasto con le citate norme statali, la violazione dei parametri costituzionali indicati in rubrica.

Il comma 2 dell'art. 18 impugnato riguarda specificamente le strutture di vendita grandi e medie di tipo M3, giusta la classificazione contenuta nell'art. 16 comma 5 lett. b) n. 3) e lett. c) della legge regionale.

Secondo la disposizione qui impugnata tali strutture possono insediarsi «solo in aree idonee sotto il profilo urbanistico e oggetto di piani attuativi anche al fine di prevedere le opere di mitigazione ambientale, di miglioramento dell'accessibilità s/o di riduzione dell'impatto socio economico, ritenute necessarie».

È evidente anche in questo caso la strumentalizzazione della pianificazione urbanistica per finalità di programmazione economica diretta dell'esercizio del commercio attraverso strutture così connotate, nei sensi sopra chiariti in relazione al comma 1.

La norma postula una idoneità urbanistica specifica dell'area a ricevere insediamenti commerciali che, per quanto di notevoli dimensioni, sono comunque assai eterogenee tra loro, perché costituite da strutture estese da un minimo di 1501 mq ad un massimo di 15000 mq. In ciò detta una prescrizione particolare a carico dell'attività economica rappresentata dal commercio esercitato attraverso tale specie di strutture, e confligge con l'illustrato divieto di condizionare l'esercizio del commercio, così come di ogni altra attività economica, a previsioni urbanistiche preventive che abbiano per oggetto specifico i diversi tipi di attività economica, anziché la zonizzazione del territorio ad attività economiche a prescindere dal tipo ed oggetto di queste.

Inoltre, il comma 2 aggrava il vincolo in esame rispetto a quanto fatto dal comma precedente in relazione a tutte le possibili forme di esercizio del commercio, perché prevede che le strutture M3 e le grandi strutture di vendita possano insediarsi non solo se lo strumento urbanistico generale lo prevede, ma, inoltre, solo se lo strumento generale sia altresì integrato da «un piano urbanistico attuativo» che preveda le misure di mitigazione ambientale, di miglioramento dell'accessibilità e di riduzione dell'impatto socio economico dell'insediamento.

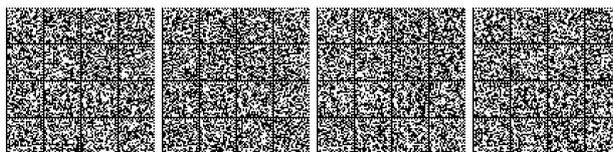
In tal modo, il condizionamento dell'attività economica a preliminari decisioni amministrative latamente discrezionali viene reso totale, perché si condiziona la possibilità di realizzare i suddetti insediamenti, pur contemplati dallo strumento generale, all'adozione, futura ed incerta, di piani attuativi. Inoltre, nel prevedere che lo strumento attuativo della previsione dello strumento generale sia necessariamente «un piano», la disposizione impugnata esclude ogni possibilità di attuazione convenzionata della previsione dello strumento generale, così ulteriormente comprimendo le possibilità di esplicazione dell'autonomia privata e assoggettando del tutto l'esercizio dell'impresa alla decisione amministrativa unilaterale.

Inoltre, la previsione che il piano attuativo contenga misure ambientali o, genericamente, socio-economiche, conferma l'estraneità della disposizione alla materia urbanistica, e l'impiego dello strumento urbanistico per finalità estranee finanche alla competenza regionale (come la tutela dell'ambiente).

La norma regionale viola pertanto l'art. 117, comma 1, che impone il rispetto degli obblighi europei in materia di concorrenza nell'attività legislativa anche delle Regioni; l'art. 117 comma 2, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza; gli artt. 3 e 41 Cost. in quanto comprimono il nucleo essenziale della libertà di iniziativa economica nella specifica materia disciplinata e consente discriminazioni su base territoriale tra operatori economici; l'art. 97 Cost. in quanto finalizza l'attività amministrativa di disciplina dell'assetto del territorio a finalità di programmazione economica ad essa del tutto estranee.

Violazione dell'art. 117 comma 1 e comma 2 lettera e) Cost.

L'art. 45 disciplina le tipologie e le attività commerciali integrative in materia di impianti di distribuzione di carburante, e prevede al comma 1 che: «tutti i nuovi impianti devono essere dotati almeno di un prodotto ecocompatibile GPL o metano, a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».



La norma regionale introduce, dunque, una barriera all'accesso al mercato della distribuzione di carburanti in rete rappresentata dall'obbligo asimmetrico (solo ai nuovi entranti) di fornire almeno un prodotto eco-compatibile.

Per questo motivo, la norma limita la concorrenza. Gli obblighi asimmetrici limitano l'accesso al mercato di nuovi operatori, facendo ricadere su questi ultimi degli oneri che non operano in capo agli *incumbent* del mercato. Peraltro, l'imposizione di tali obblighi non è giustificabile anche nell'ottica del perseguimento di obiettivi di interesse generale quali la tutela ambientale dal momento che, come detto, si tratta di vincoli che interessano soltanto i nuovi impianti.

La previsione regionale si pone in contrasto con quanto disposto dal comma 5 dell'art. 17 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 279, il quale, ha modificato l'art. 83-*bis*, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133), secondo cui «Al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati ... al rispetto di vincoli, ... che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo.».

La norma statale, come si vede, prevede che, per garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati, tra l'altro, all'obbligo della erogazione «di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

La norma statale pone dunque un divieto condizionato circa l'offerta contestuale di più tipologie di carburanti (in altri termini, la restrizione è vietata se comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali, sicché è onere dell'ente pubblico che intenda introdurre la restrizione provare che essa non è eccessiva o sproorzionata); mentre l'art. 45 in esame impone la restrizione come regola, salvo che l'imprenditore interessato dimostri che essa comporta «ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

Nel primo caso, dunque, l'obbligo asimmetrico rappresenta l'eccezione (sarà l'Ente a dover dimostrare la proporzionalità della restrizione) mentre nel secondo caso rappresenta la regola (sarà il richiedente l'autorizzazione che dovrà dimostrare la non proporzionalità della restrizione).

La disposizione regionale quindi, capovolgendo la norma statale di principio, determina una potenziale restrizione della concorrenza con riferimento al citato art. 83-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, risultando in contrasto con l'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera e) della Costituzione.

Sul punto, in fattispecie analoga, con la ricordata sentenza n. 125/2014 la Corte costituzionale ha ritenuto che «la norma regionale introduce vincoli più restrittivi all'apertura di nuovi impianti di distribuzione di carburanti, prevedendo l'obbligo di erogare contestualmente gasolio e benzina in contrasto con quanto previsto dall'83-*bis*, comma 17, del decreto-legge n. 112 del 2008 che vieta restrizioni che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti.

In altri termini la norma impugnata introduce significative e sproporzionate barriere all'ingresso nei mercati, non giustificate dal perseguimento di specifici interessi pubblici, condizionando o ritardando l'ingresso di nuovi operatori e, conseguentemente, ingenerando ingiustificate discriminazioni a danno della concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.».

Anche dell'odierna disposizione regionale deve darsi il medesimo giudizio.

Né potrebbe valere come giustificazione della restrizione la finalità ambientale dichiarata dalla disposizione, in quanto finalità comunque estranea alla competenza legislativa regionale, rientrando la tutela dell'ambiente nella competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. s) Cost.; e, in ogni caso, insussistente o sproorzionata rispetto alla gravità della barriera all'ingresso che la disposizione impugnata pone, poiché il mero fatto della presenza di numerosi impianti che consentano la distribuzione del carburante ecocompatibile non ne incrementa di per sé il consumo. Tra le ragioni che orientano nella scelta del carburante i consumatori e, soprattutto, gli operatori economici che utilizzano automezzi, la diffusione dei punti di vendita è infatti del tutto secondaria rispetto a preponderanti variabili di natura tecnica o economica (quali l'idoneità dei mezzi alimentati con i diversi tipi di carburante a servire agli specifici usi che l'utilizzatore si propone; o il livello medio del prezzo dei diversi tipi di carburante). In tali condizioni, l'imposizione dell'obbligo di offrire comunque una varietà di carburanti, comprendente in ogni caso quelli ecocompatibili, si traduce inevitabilmente nell'imposizione legislativa agli operatori del settore di incorrere in perdite di esercizio nella vendita di tali carburanti, la domanda dei quali non è pensabile che, per effetto dell'obbligo in questione, si accresca in misura tale da rendere certamente economica la vendita degli stessi.



Evidente è, quindi, l'eccessività della restrizione della libertà concorrenziale così apportata, rispetto agli obiettivi che la disposizione si propone.

P.T.M.

Si chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 4; 13 comma 7 lett. a) e c); 17, commi 3 e 4, 18 e 45 della legge della Regione Puglia n. 24 del 16 aprile 2015.

Si produce per estratto copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2015 completa di relazione.

Roma, 20 giugno 2015

L'Avvocato dello Stato: CHIARINA AIELLO

15C00260

N. 164

Ordinanza del 4 marzo 2015 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da B.R. e S.D. contro Fondazione IRCCS Ca' Granda Ospedale Maggiore Policlinico di Milano

Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Divieto per le coppie non affette da sterilità o infertilità, (pur se) portatrici di patologie geneticamente trasmissibili - Conseguente impossibilità per tali coppie di valersi della diagnosi e della selezione preimpianto, evitando la gravidanza naturale e l'eventuale aborto terapeutico - Lesione di diritti soggettivi inviolabili, quali il diritto della coppia a un figlio "sano" e il diritto all'autodeterminazione nelle scelte procreative - Ingerenza indebita nella vita della coppia - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Incoerenza tra il divieto di ricorso alla PMA e la possibilità di aborto terapeutico quando il feto risulti affetto da gravi patologie - Discriminazione delle coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile, rispetto alle coppie sterili o infertili o in cui l'uomo sia affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili - Violazione del diritto alla salute della donna, per difetto di adeguato bilanciamento con la tutela della salute dell'embrione - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare e al divieto di discriminazione - Richiamo alla sentenza della Corte di Strasburgo 28 agosto 2012, *Costa e Pavan c. Italia*.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE I CIVILE

R.B. e S.D., elettivamente domiciliati in Milano, via Giovanni Battista Carta n. 36, presso lo studio dell'avv. Lara Giglio che, unitamente all'avv. Gianni Baldini, li rappresenta e difende come da procura in calce al ricorso introduttivo;

Ricorrenti contro Fondazione IRCCS Ca' Granda Ospedale Maggiore Policlinico di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Milano, via XX Settembre n. 24, presso lo studio dell'avv. Valerio Onida e dell'avv. Barbara Randazzo che la rappresentano e difendono come da procura a margine della comparsa di costituzione;

Resistente il giudice, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 12 febbraio 2015, letti gli atti di causa e vista la documentazione prodotta ha emesso la seguente;

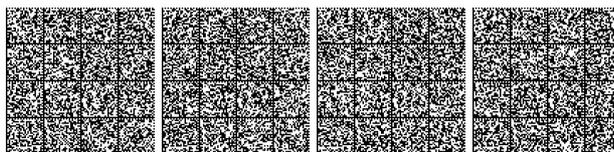


ORDINANZA

Con ricorso ex art. 700 del codice di procedura penale, depositato il 2 ottobre 2014 R.B. e S.D. evocavano in giudizio l'Ospedale Maggiore Policlinico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, deducendo, in fatto: che erano conviventi sin dal 2001; che il sig. S. era affetto da esostosi multiple ereditarie (EME), patologia irreversibile, trasmissibile geneticamente con modalità autosomica dominante che coinvolgeva tutto l'apparato scheletrico; che volevano accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, precedute da diagnosi pre-impianto, in quanto la natura della malattia avrebbe determinato un rischio di trasmissione, con mutazioni anche più gravi, nella misura pari al 50%; che, a causa della patologia del sig. S. la coppia doveva essere ritenuta non fertile, in quanto vi sarebbe stato un alto rischio di trasmettere la patologia genetica incurabile, con esiti infausti, alla prole; che, il 2 luglio 2014, si erano rivolti all'Ospedale Maggiore Policlinico (di seguito, per brevità, solo Policlinico) per accedere alla fecondazione medicalmente assistita e per effettuare l'indagine clinica diagnostica sull'embrione; che, con referto n. 1155642, a firma della dott.ssa R.B. ai ricorrenti era stato suggerito di rivolgersi a centri per la diagnosi genetica preimpianto per l'esostosi multipla ereditaria; che il Policlinico era un centro pubblico autorizzato ad applicare tecniche di II livello, dotato di tutta la strumentazione e le attrezzature necessarie e che, pertanto, ben poteva eseguire la diagnosi preimpianto richiesta dalla coppia; che, a fronte del diniego della struttura pubblica resistente, i ricorrenti si erano recati, per due volte, in Grecia ove avevano effettuato la diagnosi preimpianto in vista della procreazione medicalmente assistita (sostenendo costi pari ad euro 13.097,54), ma che tali tentativi non avevano dato esito positivo; che i ricorrenti non avevano la possibilità di realizzare in altro modo il loro diritto a diventare genitori, non avendo condizioni personali e lavorative o mezzi economici sufficienti per effettuare la diagnosi preimpianto nei centri privati.

Premessi tali elementi di fatto, in diritto, e con particolare riferimento al requisito del *fumus boni iuris*, evidenziavano: che il diniego opposto dalla struttura sanitaria convenuta determinava l'impossibilità di conoscere lo stato di salute dell'embrione e provocava la lesione di diritti costituzionalmente garantiti (articoli 2, 13, 29 e 32 Cost.) alla salute dei genitori, del nascituro, all'autodeterminazione (consentita dalla conoscenza dello stato di salute dell'embrione), alla realizzazione della personalità attraverso la genitorialità; che, in particolare, era leso il diritto all'eguaglianza dei cittadini, atteso che solo i più abbienti potevano recarsi in strutture di procreazione medicalmente assistita private; che si era realizzata, altresì, una violazione dell'art. 9 Cost. in quanto il rifiuto opposto dal Policlinico aveva impedito ai ricorrenti di valersi dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica; che tali principi erano stati affermati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (nella sentenza Costa Pavan c. Italia) e dalla giurisprudenza nazionale; che il diritto di procreare senza il concreto ed attuale rischio di compromissione della salute del nascituro e della donna costituiva una specificazione dell'art. 8 della Cedu, avente natura di diritto fondamentale della persona; che il divieto di ricorrere alla procreazione medicalmente assistita per effettuare diagnosi preimpianto per le coppie portatrici di grave patologia genetica trasmissibile alla prole costituiva una irragionevole e sproporzionata compressione di un fondamentale diritto soggettivo; che, a fronte della pronuncia della Corte Edu, il giudice avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale contrastante con le disposizioni Cedu oppure, non ritenendo possibile un'interpretazione adeguatrice alla norma interposta, sollevare questione di legittimità costituzionale; che la legge n. 40/2004 presentava numerosi profili di illegittimità costituzionale, risultando contraria al disposto degli articoli 2, 3, 32, 117, comma 1 in relazione agli articoli 8 e 14 della Cedu.

In merito al *periculum in mora* evidenziavano che, in ragione dell'età della sig. B. (35 anni) e della grave patologia del ricorrente, che aveva delle ripercussioni anche sul piano psicofisico della coppia, il trascorrere del tempo avrebbe comportato un aumento della percentuale di insuccesso delle tecniche di procreazione medicalmente assistita. Concludevano, pertanto, chiedendo: 1) nel merito e, in via principale, dichiarare il diritto dei ricorrenti di: a) ricorrere alle metodiche di procreazione medicalmente assistita; b) ottenere l'esecuzione di indagini cliniche diagnosticate sull'embrione; c) sottoporsi ad un protocollo di PMA adeguato ad assicurare le più alte chances di risultato utile compatibilmente con quanto stabilito nella sentenza Corte Cost. 151/09; d) sottoporsi ad un trattamento medico eseguito secondo tecniche e modalità compatibili con un elevato livello di tutela della salute della donna nel caso concreto; ordinare all'Ospedale Policlinico Maggiore di Milano di ottemperare agli obblighi previsti dalla legge n. 40/2004 eseguendo le indagini cliniche e diagnostiche sull'embrione previste per legge ed il trasferimento in utero della sig.ra B.R. solo di embrioni sani, nonché pronunciare ogni altro provvedimento ritenuto opportuno e conseguente; 2) in via subordinata, disapplicare gli articoli 1, commi 11 e 2, 4 comma 1 della legge n. 40/2004 per contrasto con l'art. 8 della Cedu e per l'effetto dichiarare il diritto dei ricorrenti come sopra declinato; 3) in via ulteriormente subordinata, sollevare la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 2 e 4 della legge n. 40/2004, per contrasto con gli articoli 11 e 117 Cost., per violazione degli articoli 2, 3, 13 e 32 Cost.; in ogni caso accertare il diritto dei ricorrenti, stante l'indisponibilità del Policlinico ad eseguire la metodica di diagnosi preimpianto, al rimborso delle spese sostenute per effettuare le dette analisi nei centri medici stranieri, con vittoria di spese, competenze ed onorari, da distrarsi in favore dei difensori che si dichiarano antistatari.



Con decreto del 7 ottobre 2014 il giudice fissava per la comparizione delle parti l'udienza del 23 ottobre 2014.

La Fondazione IRCCS Ca' Granda Ospedale Maggiore Policlinico di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con comparsa depositata il 22 ottobre 2014, si costituiva deducendo: che non sussisteva il requisito del *fumus boni iuris*, atteso che il Policlinico non aveva rifiutato la prestazione in ragione del disposto della legge n. 40/2004, ma solo a causa di problemi di ordine tecnico legati alla mancanza di strumentazione e delle specifiche competenze necessarie; che difettava, altresì, il requisito del *periculum in mora* in quanto le diagnosi preimpianto e la procreazione medicalmente assistita, in una coppia giovane come i ricorrenti, erano procedimenti ripetibili indefinitamente nel tempo in caso di insuccesso; che la malattia genetica dalla quale era affetto il sig. S. era una malattia rara, non mortale né gravemente invalidante e che il test genetico volto a verificare la presenza della detta malattia avrebbe richiesto l'adozione di particolari tecniche e strumentazioni, non in possesso dell'ente convenuto; che il test genetico e le tecniche di procreazione medicalmente assistita richieste dai ricorrenti non rientravano tra le prestazioni poste a carico del Servizio sanitario nazionale; che l'eventuale contrasto tra una disposizione di legge interna e la Convenzione europea non avrebbe potuto dar luogo al potere-dovere di disapplicazione, da parte del giudice il quale avrebbe dovuto, invece, sollevare questione di legittimità costituzionale; che, nel caso in esame tale questione sarebbe stata comunque inammissibile per difetto di rilevanza, atteso che il Policlinico non aveva contestato il diritto dei ricorrenti, coppia fertile, ad accedere alla diagnosi preimpianto in vista della procreazione medicalmente assistita, ma aveva evidenziato che tale prestazione non rientrava tra quelle obbligatorie per il Servizio sanitario nazionale e che, per difficoltà tecniche, l'ente resistente non poteva eseguirla. Concludeva, pertanto, chiedendo dichiarare inammissibili e comunque infondate le richieste di parte ricorrente, con vittoria di spese ed onorari.

Nel corso del procedimento le parti depositavano memorie integrative.

Con memoria depositata il 15 dicembre 2014 i ricorrenti evidenziavano che: la domanda era volta ad ottenere una specifica prestazione sanitaria in quanto parte integrante della prestazione di procreazione medicalmente assistita, incidente sul diritto alla salute del paziente in modo primario; le censure relative alla tipologia della malattia genetica che affliggeva il sig. S. erano del nato inconferenti attese le numerose limitazioni che la stessa comportava e la necessità di valutare tale patologia alla luce della rappresentazione del proprio progetto genitoriale e dell'integrità psico fisica della coppia e del nascituro; che l'esecuzione della diagnosi preimpianto non avrebbe richiesto strumentazioni così sofisticate, come allegato dalla difesa dell'ente resistente.

Con memoria di repliche il Policlinico deduceva: che era stato istituito un tavolo di lavoro presso la DG salute della regione Lombardia, con lo scopo di elaborare una proposta di linee di indirizzo per l'applicazione della diagnosi preimpianto all'interno di un percorso assistenziale completo relativo alla coppia che accede alla procreazione medicalmente assistita; che, con determinazione del 12 dicembre 2014 si era stabilito, altresì, di procedere all'effettuazione della diagnosi preimpianto, ancorché non dovuta, nei confronti delle coppie che potevano accedere alla PMA, ai sensi della legge n. 40/2004 per le malattie genetiche che, in ragione del grado di trasmissibilità, del rischio di trasmissione e del livello di espressività siano mortali o avessero un rilevante impatto sulla qualità della vita; che il diritto invocato dai ricorrenti, non affermato da alcuna disposizione di legge, potrebbe essere affermato solo all'esito di una pronuncia della Corte costituzionale; che la questione di legittimità costituzionale sarebbe comunque irrilevante in ragione del fatto che i ricorrenti hanno agito per ottenere dal Policlinico una prestazione per la quale lo stesso non dispone, allo stato, di condizioni tecniche ed organizzative necessarie.

All'udienza del 12 febbraio 2015 le parti discutevano oralmente la causa — anche con riferimento all'elemento sopravvenuto, noto ad entrambe, relativo all'inclusione della PMA nei livelli essenziali di assistenza — ed il giudice riservava la decisione.

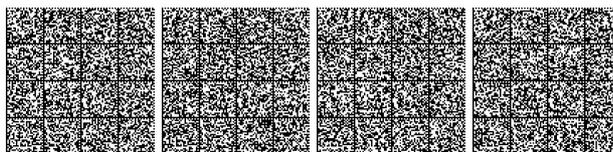
1. Il diritto vantato dai ricorrenti.

Prima di esaminare il contenuto del diritto azionato in via cautelare, appare opportuno chiarire che la domanda volta ad ottenere la restituzione delle somme versate dai ricorrenti per eseguire la diagnosi reimpianto presso centri siti all'estero deve essere dichiarata inammissibile per difetto dei requisiti previsti dall'art. 700 del codice di procedura civile (requisiti, peraltro, neanche specificamente allegati in merito alla detta domanda da parte ricorrente).

Ciò posto, con il ricorso in esame R.B. e D.S., premesso di essere una coppia fertile nella quale uno dei futuri genitori è affetto da una grave patologia geneticamente trasmissibile, hanno chiesto al tribunale di Milano di ordinare al Policlinico di consentire ai ricorrenti di ricorrere alle metodiche di procreazione medicalmente assistita e di eseguire, come parte integrante delle stesse, le necessarie indagini cliniche preimpianto al fine poter mettere al mondo un figlio non affetto da esostososi multiple ereditarie.

Hanno rappresentato la sussistenza dei requisiti del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris*.

Del tutto preliminare, sebbene non specificamente argomentato dalle parti, l'esame del nesso di strumentalità tra il procedimento cautelare (anticipatorio, come nel caso in esame) e quello di merito.



In via generale deve condividersi l'orientamento seguito da buona parte della giurisprudenza di merito, secondo cui il ricorso contenente una domanda cautelare proposta prima dell'inizio della causa di merito deve contenere l'esatta indicazione di quest'ultima o, almeno, deve consentirne l'individuazione in modo certo, in quanto solo tale indicazione consente di accertare il carattere strumentale, rispetto al diritto cautelando, della misura richiesta (*cf.* in tal senso: tribunale di Torino, 7 maggio 2007; tribunale di Torino, 23 agosto 2002; tribunale Bari, 12 dicembre 2002; tribunale Roma, 14 giugno 2001; tribunale Monza, 24 gennaio 2000; tribunale Napoli, 30 aprile 1997).

Nel caso in esame ricorrenti hanno precisato le domande che avrebbero svolto nel giudizio ordinario, evidenziando che «è intenzione dei ricorrenti agire in via ordinaria per ottenere l'affermazione del loro diritto di accedere alle pratiche di procreazione assistita con PGD ed ottenere un provvedimento che consenta al centro medico di adempiere alla loro richiesta».

Deve, pertanto, ritenersi soddisfatto il requisito relativo alla necessaria strumentalità tra il procedimento cautelare e quello di merito.

Ciò posto, i ricorrenti chiedono di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, in quanto coppia fertile, portatrice di patologia geneticamente trasmissibile, e di potersi avvalere del servizio di diagnosi preimpianto in modo da conoscere l'eventuale trasmissione della patologia all'embrione.

Solo per completezza, si rileva che — come allegato dalla difesa dei ricorrenti all'udienza di discussione e non contestato dall'ente resistente — la procreazione medicalmente assistita è ora inclusa tra le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione.

Nel merito, si osserva che la c.d. diagnosi preimpianto è disciplinata dagli articoli 13 e 14 della legge n. 40/2004. In particolare l'art. 13, comma 2, dispone che: «la ricerca clinica e sperimentale su ciascun embrione umano è consentita a condizione che si perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche ad essa collegate volte alla tutela della salute e allo sviluppo dell'embrione stesso, e qualora non siano disponibili metodologie alternative», mentre l'art. 14, comma 5, prevede che «i soggetti di cui all'art. 5 sono informati sul numero e, su loro richiesta, sullo stato di salute degli embrioni prodotti e da trasferire nell'utero».

La ricerca clinica sull'embrione è dunque consentita, con limiti ben determinati, all'interno di un procedimento di procreazione medicalmente assistita che, come evidenziato poco sopra, costituisce l'oggetto della domanda cautelare spiegata dalle parti.

Ritiene, pertanto, questo giudice che la valutazione relativa alla possibilità di interpretare le disposizioni relative alla diagnosi preimpianto in modo conforme alla Costituzione (così come fatto da parte della giurisprudenza di merito, *cf.* tribunale di Cagliari, ord. 22-24 settembre 2007, tribunale Firenze ord. 17 dicembre 2007, tribunale Firenze, ord. 11 luglio 2008, tribunale Milano, ord. 8 marzo 2009) non consentirebbe di rispondere alle domande spiegate dai ricorrenti, i quali hanno promosso l'odierno ricorso allo scopo di eseguire un test (mirato alla diagnosi di una specifica malattia genetica), preliminare alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (funzionali ad evitare di mettere al mondo un figlio affetto dalla grave patologia genetica dalla quale è affetto il sig. S).

Del tutto preliminare, quindi, è accertare se i ricorrenti abbiano diritto di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita.

La legge n. 40/2004, all'art. 4, dispone che: «il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è consentito solo quando sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità o di infertilità da causa accertata e certificata da atto medico». Secondo le nuove linee guida dettate dal Ministero della salute nel 2008 (decreto 11 aprile 2008, n. 31639, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 30 aprile 2008), inoltre, il ricorso alle tecniche di PMA è consentito anche ai casi in cui l'uomo sia portatore di malattie virali sessualmente trasmissibili.

Le disposizioni appena richiamate circoscrivono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita ai soli casi di sterilità, infertilità o di coppia in cui l'uomo sia portatore di malattie virali sessualmente trasmissibili.

I ricorrenti, come evidenziato poco sopra, non si trovano in alcuna delle fattispecie in cui è riconosciuto il diritto della coppia a ricorrere alle tecniche di PMA in quanto la coppia è fertile e l'uomo è portatore di una patologia geneticamente trasmissibile.

La stessa conclusione si ricava dalla lettura dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge in esame. L'accesso alla procreazione medicalmente assistita, come specificamente argomentato dalla difesa dei ricorrenti, è il presupposto perché la coppia fertile possa accedere alla diagnosi, alla quale il ricorso alla tecnica è finalizzato, e conoscere se l'embrione sarà affetto dalla patologia genetica prima di accedere all'impianto in utero, così da evitare la scelta di una eventuale interruzione di gravidanza.



Il limite al ricorso alla PMA, posto alle coppie fertili dagli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 4, appare dunque in contrasto con gli articoli 2, 3 e 32 Cost. in quanto violerebbe il diritto all'auto-determinazione nelle scelte legate alla procreazione, il principio di eguaglianza, di ragionevolezza e il diritto alla salute, costringendo le coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile, come la coppia B. S., ad una gravidanza naturale ed all'eventuale aborto terapeutico.

Il predetto limite si pone altresì in contrasto con l'art. 117, comma 1 Cost., in relazione agli articoli 8 e 14 della Cedu.

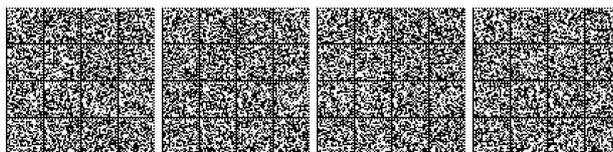
2. Superamento del limite di accesso alla PMA per le coppie fertili, attraverso la disapplicazione delle disposizioni ritenute in contrasto o attraverso una lettura costituzionalmente o convenzionalmente orientata.

Per valutare la possibilità di superare il predetto contrasto attraverso la disapplicazione degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1 della legge n. 40/2004 e dunque una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni in esame, occorre esaminare quanto affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Costa e Pavan c. Italia* 28 agosto 2012.

La Corte Edu, senza operare distinzioni tra diagnosi preimpianto e procreazione medicalmente assistita, essendo la prima necessariamente funzionale alla seconda, ha chiarito che «il desiderio dei ricorrenti di mettere al mondo un figlio non affetto dalla malattia genetica di cui sono portatori sani e di ricorrere, a tal fine, alla procreazione medicalmente assistita e alla diagnosi pre-impianto rientra nel campo della tutela offerta dall'art. 8» della Convenzione. Ha poi ritenuto con riferimento alla fattispecie sottoposta al suo esame (il diritto invocato dai ricorrenti, coppia fertile, di accedere alla diagnosi preimpianto per poter generare un figlio non affetto da mucoviscidosi) l'irragionevolezza del divieto imposto dall'art. 4 alle coppie non affette da sterilità, ma che siano portatrici di malattia ereditaria con conseguente rischio di trasmissione al concepito, di accedere alla procreazione medicalmente assistita e, segnatamente, alla tecnica di fecondazione vitro con selezione degli embrioni attraverso la diagnosi preimpianto, laddove «l'orientamento italiano permette di ricorrere all'aborto terapeutico nel caso in cui il feto risulti affetto da patologie di particolare gravità quali la fibrosi cistica». Tale ultimo riferimento è chiaramente da intendersi fatto alle disposizioni della legge n. 194/1978 che consentono l'interruzione della gravidanza già avanzata, ovverosia oltre i primi novanta giorni, nel caso in cui il feto risulti affetto da patologie, quali quelle relative a rilevanti anomalie del nascituro, che determinano un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna. «Non si comprende — continua la Corte — lo scopo della proibizione considerato che l'aborto ha conseguenze sicuramente più gravi della selezione dell'embrione successivamente a PDG sia per il nascituro che si trova in stato di formazione più avanzato, sia per i genitori in particolare per la donna». Tale argomentazione porta i giudici sopranazionali ad escludere la funzionalità del divieto imposto dall'art. 4 della legge n. 40/2004 rispetto allo scopo perseguito dalla stessa legge — consistente nella tutela del nascituro — e, conseguentemente, a concludere che la disciplina in vigore, traducendosi in un'indebita ingerenza nella vita privata e familiare dei ricorrenti, non possa ritenersi proporzionale né necessaria alla protezione dei diritti cui si assume sia sottesa.

Ciò posto, questo giudice deve verificare se, nel presente procedimento, sia possibile disapplicare i più volte richiamati articoli 1 e 4 della legge n. 40/2004 in applicazione diretta delle statuizioni contenute nella sentenza Edu sopra citata.

In merito al rapporto tra ordinamento interno, normative internazionali e Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la giurisprudenza costituzionale, a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, è costante nel ritenere che le norme della Cedu nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) — integrino, 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. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008). In questa prospettiva, ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della Cedu, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione; e, ove tale verifica dia esito negativo — non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante — egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'indicato parametro. A sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l'interpretazione della Cedu data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se, così interpretata, la norma della Convenzione — quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale — si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: «ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato» (Corte costituzionale, 11 marzo 2011, n. 80).



Alla luce della citata giurisprudenza costituzionale (citata anche dalla difesa dell'ente resistente), deve ritenersi che le norme della Cedu, nel significato attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, 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.

Pertanto il giudice ordinario deve, in primo luogo, verificare se il conflitto tra disposizione legislativa e norma internazionale può essere eliminato adeguando, in via interpretativa, la norma legislativa a questa particolare norma interposta; se ciò si rivela impossibile, deve sollevare dinanzi alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale della disposizione legislativa rispetto al parametro dell'art. 117, comma 1 Cost.

Né a diverse conclusioni può giungersi, come invocato dalla difesa dei ricorrenti, affermando che, per effetto dell'adesione dell'Unione europea alla Cedu (e, in particolare in virtù delle modifiche apportate dal trattato di Lisbona), i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione diventano diritto dell'Unione, in quanto principi generali, con le dovute conseguenze relative ai rapporti tra sistemi normativi, non più regolati dall'art. 117, comma 1 Cost., bensì dall'art. 11 Cost.

Come chiarito dalla Corte costituzionale, infatti, «l'adesione dell'Unione europea alla Cedu non è ancora avvenuta rendendo allo stato improduttiva di effetti la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del trattato dell'Unione europea, come modificato dal trattato di Lisbona» (Corte Cost. 210/2013). La Corte ha, inoltre, da tempo precisato che in linea di principio, dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della Cedu come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla Cedu del parametro di cui all'art. 11 Cost., né, correlativamente, la spettanza del giudice comune del potere-dovere di non applicare la norme interne contrastanti con la predetta Convenzione» (Corte cost. 303/2011).

Le argomentazioni che precedono consentono di affermare come la via della disapplicazione, invocata dai ricorrenti, non sia percorribile.

Del pari non possibile appare l'interpretazione degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1 della legge n. 40/2004 orientata in senso conforme alle disposizioni costituzionali.

Gli articoli 1 e 4 della legge n. 40/2004, infatti, limitano espressamente il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita ai casi in cui sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione. È espressamente circoscritto il ricorso alle predette tecniche ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico, nonché ai casi di sterilità da causa accertata e certificata da atto medico.

La chiara lettera della legge, confermata anche dall'utilizzo di espressioni dal senso univoco (quali circoscrivere), non consente l'interpretazione estensiva richiesta dai ricorrenti (interpretazione possibile solo ove il significato letterale delle espressioni utilizzate dal legislatore non sia chiaro).

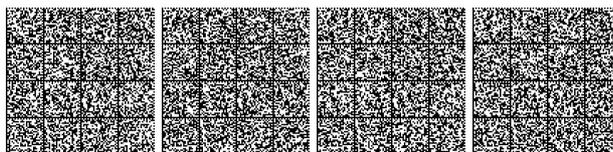
Né a diverse conclusioni può giungersi in ragione dell'ampliamento della nozione di infertilità derivante dalle nuove linee guida del Ministero della salute (decreto dell'11 aprile 2008, n. 31639), che hanno esteso l'accesso alla procreazione medicalmente assistita anche alle coppie in cui l'uomo è affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili.

In tali ultimi casi, infatti, sussiste un elevatissimo rischio di infezione per la madre e per il feto, conseguente a rapporti sessuali non protetti per il partner, rischio che, di fatto, preclude la possibilità di avere un figlio a queste coppie, imponendo loro l'adozione di precauzioni che si traducono necessariamente in una condizione ascrivibile all'infertilità previsti dalla legge n. 40. L'impossibilità di estendere il concetto di infertilità ha, pertanto, richiesto l'adozione di uno specifico decreto idoneo a consentire l'accesso alla PMA, anche alle coppie in cui l'uomo è affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili.

In conclusione, si ritiene che il presente giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale che, pertanto, si solleva dell'art. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1 della legge n. 40/2004, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 32 Cost, nonché per contrasto con l'art. 117, comma 1 Cost., in relazione agli articoli 8 e 14 della Cedu.

3. Ammissibilità della questione in sede cautelare.

In via generale si osserva che il giudice della cautela *ante causam* ha i requisiti per poter essere considerato giudice *a quo* poiché nella giurisdizione cautelare vi è pieno rispetto del contraddittorio con contrapposizione di interessi fra le parti (interesse dei ricorrenti ad ottenere la prestazione medica richiesta ed interesse della parte resistente a non porre in essere comportamenti sanzionati dal legislatore trovandosi ad operare in condizione di potenziale contrasto con quanto previsto dal codice deontologico) la cui composizione — seppur in via d'urgenza — richiede comunque l'intervento del giudice istituzionalmente deputato al controllo della legittimità costituzionale qualora, come nella fattispecie oggetto di valutazione, non si intenda accedere ad una lettura costituzionalmente orientata di norme sospettate di incostituzionalità (Corte costituzionale sentenza n. 457/93; Corte costituzionale sentenza n. 186/76).



A tale considerazione deve poi aggiungersi che la Corte costituzionale, con la pronuncia n. 151/2009 ha chiarito che «la giurisprudenza di questa Corte ammette la possibilità che siano sollevate questioni di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando il giudice non provveda sulla domanda, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice fruisce» (sentenza 161 del 2008 e ordinanze n. 393 del 2008 e 25 del 2000).

4. Rilevanza.

In merito alla rilevanza, osserva il tribunale che i ricorrenti sono una coppia fertile (come dagli stesso allegato e non contestato), con il rischio di trasmettere l'esotosi multiple ereditarie, patologia genetica ereditaria dalla quale è affetto il sig. S. al figlio con una probabilità del 50% (come certificato dalla dott.ssa S.M., e dalla dott.ssa N.V., dell'Ospedale San Gerardo di Monza, centro di consulenza genetica).

Per poter decidere sulla richieste dei ricorrenti, di ordinare in via d'urgenza, anche in considerazione dell'età della sig. B. (35 anni) e delle caratteristiche della patologia che affligge il sig. S., all'ospedale resistente di consentire l'accesso alla procreazione medicalmente assistita, presupposto imprescindibile per effettuare la diagnosi preimpianto, è necessario applicare la legge 19 febbraio 2004, n. 40.

In merito alle censure di parte resistente, relative all'irrilevanza della questione di legittimità costituzionale in ragione della non contestazione sull'esistenza del diritto e dell'esistenza di problemi di ordine tecnico all'effettuazione della ricerca clinica richiesta, si osserva quanto segue.

Osserva il tribunale che l'art. 4 della legge n. 40/2004 limita il ricorso alla PMA ai soli casi di sterilità o infertilità. L'estensione del diritto in esame a casi non disciplinati dalla legge, e dunque in violazione di una norma di legge espressa, non rientra nella disponibilità delle parti. Il diritto dei ricorrenti di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, pertanto, non costituisce oggetto di un diritto disponibile a fronte del quale la controparte può non contestare l'astratta sussistenza del diritto, opponendo in fatto ostacoli di ordine tecnico.

La «non contestazione» del Policlinico sul diritto vantato dai ricorrenti non priva, pertanto, di rilevanza la questione in esame, in quanto il diritto di una coppia fertile affetta da patologia geneticamente trasmissibile ad accedere alla PMA potrà essere riconosciuto solo in seguito ad una pronuncia della Corte costituzionale che ravvisi un contrasto tra l'art. 4, comma 1 della legge n. 40 e i sopra enunciati articoli della Costituzione.

Con riferimento agli ostacoli di ordine tecnico, legati all'indisponibilità delle strumentazioni tecniche necessarie ad eseguire la specifica analisi preimpianto richiesta dai ricorrenti, si osserva quanto segue.

In via generale, non pare inutile ricordare che, secondo un principio desumibile dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è «garantito ad ogni persona come un diritto costituzionalmente condizionato all'attuazione che il legislatore ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti» (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 1998, n. 304 del 1994, n. 218 del 1994). Bilanciamento che, tra l'altro, deve tenere conto dei limiti oggettivi che il legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone, restando salvo, in ogni caso, quel «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (sentenze n. 309 del 1999, n. 267 del 1998, n. 247 del 1992), il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto.

Ciò posto, nel caso di specie, in assenza di una legislazione che, in relazione alle suddette risorse organizzative e finanziarie, disciplini il trattamento sanitario per cui è causa (eventualmente graduando e stabilendo delle linee guida sui criteri da seguire per l'inserimento delle patologie genetiche da sottoporre a ricerca clinica in vista della PMA e dunque — in merito alla censura relativa alla non gravità della patologia che affligge il ricorrente — prevedendo un ordine di inclusione delle patologie in ragione della maggiore o minore gravità delle stesse), le eccezioni spiegate dalla struttura sanitaria convenuta, eventualmente rilevanti da un punto di vista amministrativo, seguono, da un punto di vista logico giuridico, la risoluzione della questione di costituzionalità in esame (attenendo, infatti, ad una valutazione che il legislatore, nel solco delle pronunce sopra citate, potrà fare una volta stabiliti i requisiti per l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita).

5. Non manifesta infondatezza.

Il ricorso alla procreazione medicalmente assistita, circoscritto ai soli casi di sterilità o infertilità, appare in contrasto con gli articoli 2, 3, 32, 117, comma 1, in relazione all'art. 8 e 14 della Cedu.



In particolare:

in merito al contrasto con l'art. 2 Cost., si rileva che tra i diritti soggettivi inviolabili vi è il diritto, fondamentale, costituzionalmente garantito e personalissimo, della coppia all'autodeterminazione nelle scelte procreative (diritto ribadito anche dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 162/2014). Nell'ambito di tale diritto non può che essere ricompreso il diritto ad essere informato in merito alle condizioni di salute dell'embrione e, segnatamente, in merito alla possibilità che il futuro figlio sarà affetto dalla patologia geneticamente trasmissibile dalla quale è affetto uno dei due genitori (patologia con rischio di trasmissione pari al 50%, fatto non contestato), così da consentire l'esercizio di un consenso realmente informato. A tal proposito si osserva, in particolare, che la selezione preventiva degli embrioni, nel caso che ci occupa, non è volta alla selezione di un embrione «sano» o dotato di particolari caratteristiche biotipiche (e quindi per il perseguimento di «illegittimi fini eugenetici», come ricordato dalla citata sentenza n. 162/2014), ma alla scelta dell'embrione privo della specifica e grave patologia geneticamente trasmissibile di cui è portatore uno dei genitori. Il diritto alla procreazione sarebbe irrimediabilmente lesa dalla limitazione del ricorso alle tecniche di PMA da parte di coppie che, pur non sterili o infertili, rischiano però concretamente di procreare figli affetti da gravi malattie, a causa di patologie geneticamente trasmissibili, di cui sono portatori. Il limite rappresenta un'ingerenza indebita nella vita della coppia, come affermato anche dalla Corte Edu nella richiamata sentenza Costa Pavan c. Italia, nella quale la Corte ha precisato che il desiderio di generare un figlio non affetto dalla patologia genetica di cui sono portatori rientra nel campo della tutela dell'art. 8 della Cedu;

L'esclusione delle coppie fertili dalla PMA risulta in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, inteso come principio di ragionevolezza, quale coronario del principio di uguaglianza, in quanto comporta la conseguenza irragionevole ed incoerente di costringere queste coppie, desiderose di avere un figlio non affetto alla grave patologia geneticamente trasmissibile, di avere una gravidanza naturale e ricorrere alla scelta dell'aborto terapeutico del feto, consentita dalla legge n. 194/1978. Nel necessario giudizio di bilanciamento tra diritti fondamentali — giudizio di bilanciamento tra diritti che deve essere compiuto secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità e deve preservare il nucleo essenziale dei valori in gioco — ritiene questo giudice che impedire alle coppie fertili il ricorso alla PMA, presupposto per accedere alla diagnosi preimpianto e consentire invece, come fa la legge n. 194/1978 alla donna di abortire, nel caso in cui il feto risulti affetto da gravi patologie, rappresenti una scelta del tutto irragionevole, che provoca conseguenze molto gravi per la salute fisica e psichica della donna (costretta a scelte ben più drammatiche, quali una dolorosa interruzione di gravidanza, successiva ad una scoperta che, in caso di accesso alla diagnosi preimpianto, avrebbe potuto tempestivamente evitare). In relazione alla violazione dell'art. 3 Cost. si rileva, inoltre, una discriminazione delle coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile — discriminazione del tutto ingiustificata ed irragionevole alla luce delle considerazioni sopra svolte — rispetto alle coppie sterili o infertili che, invece, possono ricorrere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita;

le norme sopra indicate appaiono, inoltre, in contrasto con l'art. 32 Cost. in particolare sotto il profilo della tutela della salute della donna (salute psichica e fisica), costretta per realizzare il desiderio di mettere al mondo un figlio non affetto da una specifica grave patologia (che ha un rischio elevato di avere), ad una gravidanza naturale ed a un eventuale aborto terapeutico, con conseguente aumento dei rischi per la salute fisica e psichica, per effetto della scelta di procedere, all'occorrenza, all'interruzione volontaria di gravidanza, in assenza di un adeguato bilanciamento della tutela della salute della donna con quella dell'embrione;

in merito al contrasto con l'art. 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 8 della Cedu, si osserva che, come evidenziato dalla Corte di Strasburgo nella citata sentenza Costa Pavan c. Italia, il divieto imposto dall'art. 4 della legge n. 40/2004 alle coppie fertili affette da patologia geneticamente trasmissibile, laddove «l'ordinamento italiano permette di ricorrere all'aborto terapeutico nel caso in cui il feto risulti affetto da patologie di particolare gravità quale la fibrosi cistica» irragionevole. Per le ragioni sopra esposte, la Corte Edu ha evidenziato che l'attuale disciplina si traduce in un'indebita ingerenza nella vita privata e familiare dei ricorrenti e non può ritenersi né proporzionale né necessaria alla protezione dei diritti cui si assume sia sottesa. Ricorrono, pertanto, le condizioni per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1 della legge n. 40/2004, per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 8 della Cedu;

con riferimento all'art. 117, comma 1 Cost. in ordine al parametro normativo interposto di cui all'art. 14 della Cedu, si osserva come l'attuale disciplina crei una discriminazione delle coppie fertili, portatrici di malattie geneticamente trasmissibili, rispetto alle coppie sterili o infertili (o in cui l'uomo risulti affetto da patologie sessualmente trasmissibili), che invece possono ricorrere alle tecniche di PMA in base alla legge n. 40 del 2004 ed alla diagnosi preimpianto. Le coppie infertili, infatti, possono ricorrere alla diagnosi preimpianto entro i limiti stabiliti dagli articoli 4 e 5 della legge n. 40/2004, mentre il divieto sussiste solo per le coppie fertili. Si ritiene, pertanto, integrata una violazione del principio di eguaglianza, atteso che il differente trattamento giuridico di soggetti posti in una determinata materia in situazioni tra loro comparabili è da ritenersi privo di una giustificazione oggettiva e ragionevole.



P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, e dell'art. 4, comma 1 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 32 Cost., nonché con l'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione agli articoli 8 e 14 della Cedu nella parte in cui dette norme non consentono il ricorso alla procreazione medicalmente assistita, e dunque anche alla diagnosi preimpianto, alle coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile.

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della Cancelleria alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Milano il 4 marzo 2015

Il giudice: FLAMINI

15C00243

N. 165

Ordinanza del 3 aprile 2015 della Corte d'appello di Ancona nel procedimento penale a carico di S.L.

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante della collaborazione di cui all'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990 (in materia di disciplina degli stupefacenti) sull'aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, comma quarto, cod. pen. - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di proporzionalità della pena.

- Codice penale, art. 69, comma quarto.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

CORTE DI APPELLO DI ANCONA

SEZIONE PENALE

La Corte di appello di Ancona, nelle persone dei magistrati:

dott. Giuseppe Luigi Pietro Fanuli, Presidente;

dott.ssa Maria Cristina Salvia, consigliere;

dott. Guido Campli, consigliere,

all'udienza in camera di consiglio del 3 aprile 2015;

Ha pronunciato la seguente;

ORDINANZA

Nel procedimento penale di appello n. 488/2015 R.G.C.A. a carico di S.L., nato ad A. il - attualmente sottoposto alla misura degli arresti domiciliari in O.V. alla via G.P., avv. Andrea Bordoni di fiducia, imputato:

a) del reato di cui all'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990;

b) del reato di cui agli artt. 110 c.p. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990,

in Ancona il 18 ottobre 2013, con recidiva specifica reiterata ed infraquinquennale.



PREMESSO IN FATTO

che, a seguito di indagini svolte dalla Squadra Mobile presso la Questura di Ancona, il P.M. presso il Tribunale di Ancona esercitava l'azione penale nei confronti di S.L. in ordine ai delitti di illecita detenzione di un chilogrammo di marijuana e di 85 grammi di cocaina. Con la recidiva specifica reiterata ed infraquinquennale;

che con sentenza in data 11 luglio 2014 il GUP del Tribunale di Ancona, all'esito di giudizio abbreviato, riteneva l'imputato colpevole dei reati ascrittigli, unificati ex art. 81 C.P. e concesse le attenuanti generiche equivalenti alla contestata recidiva, e con la diminvente del rito lo condannava alla pena di anni quattro e mesi otto di reclusione ed € 24.000 di multa;

che avverso detta sentenza ha interposto appello l'imputato, non contestando la riconosciuta recidiva, ma chiedendo la riduzione della pena per effetto del riconoscimento nella massima ampiezza della attenuante della collaborazione ex art. 73, settimo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990;

che in questa sede l'appellante, a sostegno della richiesta della anzidetta attenuante ad effetto speciale, ha richiamato la nota del 20 marzo 2015 della Procura della Repubblica di Ancona D.D.A. e relativo allegato, attestante la completa, vasta ed incondizionata collaborazione posta in essere dal S. (anche e soprattutto) dopo la sentenza di primo grado;

che all'odierna udienza, fissata per la discussione dell'impugnazione, la Corte ritiene di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale — per violazione degli artt. 3 e 27, comma 3°, della Costituzione — dell'art. 69, comma 4°, C.P., come sostituito dall'art. 3 legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, settimo comma, d.P.R. n. 309/1990 sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, C.P.

MOTIVI

Rilevanza della questione.

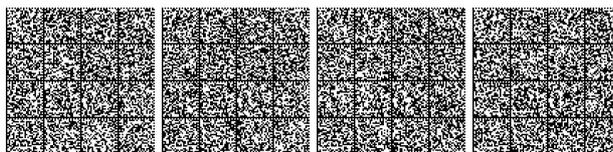
La questione è sicuramente rilevante nel presente giudizio in quanto, in caso di accoglimento, si dovrebbe irrogare una pena di gran lunga inferiore rispetto a quella inflitta dal primo giudice, atteso che la ampiezza ed intensità della collaborazione prestata dall'imputato, indurrebbe a ritenere l'attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 73, settimo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 sicuramente prevalente sulla recidiva, che si fonda su due soli precedenti, non particolarmente gravi.

Del resto, è pacifico che in tema di bilanciamento di circostanze, l'attenuante prevista dal settimo comma dell'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 non può essere concessa con giudizio di prevalenza rispetto alla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, C.P., giusto il disposto dell'art. 69, quarto comma, C.P., norma quest'ultima dichiarata parzialmente incostituzionale con sent. n. 251 del 2012, ma nella sola parte in cui escludeva la possibilità di considerare prevalente l'attenuante di cui al quinto comma dell'art. 73 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 309 (Cassazione penale, sez. VI, 16 ottobre 2013, n. 45903. In motivazione, la Corte ha evidenziato come la medesima Corte costituzionale, con ordinanza n. 315 del 2012, ha precisato che gli effetti della declaratoria di incostituzionalità della sentenza n. 215 del 2012 dovessero essere circoscritti alla sola circostanza di cui al quinto comma dell'art. 73 cit.).

A ciò va aggiunto che nel caso in esame non sarebbe possibile escludere la recidiva seppur facoltativa, perché la relativa statuizione non è stata oggetto di specifico motivo di appello da parte dell'imputato (*cf.* Cassazione penale, sez. II, 3 ottobre 2013, n. 47025); e, comunque, perché nel caso in esame le condanne già riportate dall'imputato, in relazione alla natura e al tempo di commissione dei reati indicano che reato *sub iudice* è espressione della medesima «devianza» già denotata in occasione dei precedenti reati, ed è perciò sicura manifestazione di maggior colpevolezza e pericolosità dell'imputato.

Il principio di cui all'art. 69, quarto comma, C.P., anche in considerazione del fatto che all'imputato sono state riconosciute le attenuanti generiche equivalenti alla contestata recidiva (escludendosi, così, l'aumento di pena che essa avrebbe comportato) renderebbe totalmente irrilevante l'anzidetto dato di realtà, rappresentato da una condotta ampiamente collaborativa, riconducibile al paradigma di cui al ricordato settimo comma dell'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Non manifesta infondatezza della questione.



La norma censurata — nell'ottica di cui sopra — appare, anzitutto, in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) perché la preclusione assoluta di poter ritenere prevalente l'attenuante della collaborazione ex art. 73, settimo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 ai recidivi reiterati introduce un evidente elemento di irrazionalità secondo lo scopo della disposizione anzidetta.

Proprio sotto il profilo della *ratio legis* va evidenziato che l'art. 73, settimo comma, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, unitamente all'analoga previsione contenuta nel settimo comma del successivo art. 74 (applicabile al reato di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti) configura una ipotesi di circostanza attenuante ad effetto speciale diretta a premiare e stimolare il ravvedimento post-delittuoso del responsabile. Il contributo positivo alle indagini offerto dal responsabile è in tal modo «provocato», attraverso la prospettiva «ricompensa» di un notevole abbattimento del trattamento sanzionatorio.

Si è in presenza di uno strumento contro i narcotrafficanti, mediante il quale si mira a favorire la dissociazione e la collaborazione operosa ritenute essenziali per minare alla base la compattezza e l'omertà che caratterizzano tutte le organizzazioni criminali, anche le meno sofisticate ed articolate.

In tale ottica, non solo non può escludersi, ma deve ritenersi molto probabile che il soggetto a cui la disposizione offre la prospettiva di un rilevante sconto di pena per sollecitarne la collaborazione, sia inserito nel mondo del narcotraffico, abbia riportato pluralità di condanne, sia nelle condizioni di cui all'art. 99, quarto comma, C.P.

Ebbene, la norma censurata non consente alla disposizione premiale di spiegare la propria efficacia proprio nei confronti del recidivo reiterato, il quale non troverebbe alcun serio vantaggio a collaborare nei sensi di cui all'art. 73, settimo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, mettendo a repentaglio la propria incolumità. Ciò comporta una evidente vanificazione della «*ratio legis*» — pragmatica e utilitaristica — in contrasto con la logica del sistema che impone che anche costui possa beneficiare della riduzione della pena nella sua massima estensione, a seguito della concessione della predetta attenuante (nel caso di prevalenza della stessa ex art. 69 C.P.) in quanto la riduzione costituisce, essenzialmente, un corrispettivo della collaborazione, cui è sinallagmaticamente legata.

L'irragionevolezza della norma censurata si rileva anche nell'ottica di sistema.

A tal fine, appare utile esaminare la circostanza ad effetto speciale di cui al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, art. 8, convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, che è accomunata a quella in esame dalla identità della *ratio* e si fonda, anch'essa, sul riconoscimento della proficuità del contributo fornito dall'imputato allo sviluppo delle indagini e/o ad evitare conseguenze ulteriori dell'attività delittuosa (così, Cassazione penale, sez. II, 18 giugno 2013, n. 32645).

Detta disposizione ha esteso al settore antimafia la circostanza attenuante già in precedenza elaborata per i fenomeni terroristici (decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, art. 4, convertito dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, ripreso dalla legge 18 febbraio 1987, n. 34, art. 2), per chi dissociandosi dagli altri, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o quella giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati.

Ebbene, tale circostanza non è soggetta al giudizio di comparazione ex art. 69 C.P., stante la obbligatorietà dell'attenuazione della sanzione, allorché ricorrano le condizioni per la sua applicazione e tenuto conto dell'intento primario perseguito dal legislatore, che è quello di offrire un incentivo concreto e non meramente eventuale al «pentito» (*cf.*, per tutte, Cassazione penale, SS.UU. Pen., 25 febbraio 2010, n. 10713).

Si tratta di disciplina derogatoria che si giustifica tenendo conto che tra la circostanza attenuante di cui al decreto-legge n. 152 del 1991, art. 8, e quella di cui al richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, art. 73, settimo comma, sussiste una significativa differenza, essendo la prima inserita nel particolarissimo contesto sistematico della disciplina del contrasto alla criminalità di tipo mafioso; contesto nel quale la dissociazione e la collaborazione attiva acquistano peculiare rilevanza (*cf.* le considerazioni espresse in Cassazione penale, sez. III, 12 giugno 2013, n. 38015).

In ogni caso, prima della riforma dell'art. 69, comma 4°, C.P., per effetto dell'art. 3 legge 5 dicembre 2005, n. 251, tale trattamento differenziato era ragionevole, atteso che, comunque, al «collaboratore» ex art. 73, settimo comma, cit., anche recidivo reiterato, era offerto un incentivo concreto, essendo possibile; nel caso di giudizio di prevalenza ottenere il previsto relevantissimo sconto di pena. Tale ragionevolezza è venuta meno, a seguito della riforma del 2005, atteso che il recidivo reiterato non potrà mai beneficiare di tale sconto di pena. Con il che viene irragionevolmente e totalmente vanificata — nei casi rientranti nel divieto di cui all'art. 69, comma 4°, C.P. — la disposizione premiale della cui *ratio* si è detto.



È ravvisabile, inoltre, la violazione del principio di proporzionalità della pena (principalmente nella sua funzione rieducativa, ma anche in quella retributiva), di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., perché una pena che non tenga in debito conto della proficua collaborazione prestata per effetto di una dissociazione *post-delictum*, spesso sofferta, e che può esporre a gravissimi rischi personali e familiari, da un lato non può correttamente assolvere alla funzione di ristabilimento della legalità violata, dall'altro — soprattutto — non potrà mai essere sentita dal condannato come rieducatrice.

P. Q. M.

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

Sollewa d'ufficio e dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 4° dell'art. 69 C.P., come sostituito dall'art. 3 legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, settimo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 sulla recidiva di cui all'art. 99, comma 4°, C.P.;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle camere.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di rito.

Ancona, 3 aprile 2015

Il Presidente: FANULI

15C00244

N. 166

Ordinanza del 18 maggio 2015 del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria sul ricorso proposto da Franceschini Giordano contro Università degli studi di Perugia

Università - Professori e ricercatori - Procedimento disciplinare - Disciplina transitoria in tema di procedimento disciplinare nel periodo intercorrente tra la soppressione del Collegio di disciplina presso il CUN e l'istituzione e la regolamentazione dei Collegi di disciplina presso le singole Università - Mancata previsione - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di presunzione di innocenza fino alla condanna definitiva - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 10.
- Costituzione, artt. 3, 27, comma secondo, 97, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6, § 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e all'art. 41, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'UMBRIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 173 del 2015, proposto da:

Giordano Franceschini, rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Goretti, con domicilio eletto presso Stefano Goretti in Perugia, via Martiri dei Lager, 98/D;



Contro Università degli studi di Perugia, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Perugia, domiciliataria in Perugia, via degli Uffici, 14;

Per l'annullamento previa sospensiva della delibera n. 24 del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli studi di Perugia del 18 dicembre 2014 avente ad oggetto «Procedimento disciplinare a carico di unità di personale docente. Determinazioni» con cui è stata applicata nei confronti del prof. Giordano Franceschini la sanzione disciplinare della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio per la durata di mesi sei, compreso, per quanto possa occorrere, il decreto rettorale n. 1719 del 25 settembre 2014 di proposta di irrogazione a carico del prof. Giordano Franceschini di sanzione disciplinare, il verbale della riunione del Collegio di Disciplina del 12 novembre 2014, il decreto rettorale n. 2405 del 30 dicembre 2014, la delibera del Senato Accademico del 29 marzo 2011, n. 5.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto Patto di costituzione in giudizio dell'Università degli studi di Perugia;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2015 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti difensori come specificato nel verbale;

1. Con il ricorso in epigrafe l'odierno istante, professore ordinario dell'Università degli studi di Perugia in regime di tempo definito, contesta la legittimità della sanzione disciplinare inflittagli dal proprio Ateneo consistente nella sospensione dall'ufficio e dallo stipendio per sei mesi per «esercizio del commercio e dell'industria incompatibile con lo *status* di docente universitario», in asserita -violazione degli artt. 60, d.P.R. n. 3/1957, 11, comma 4, lettera *b*), d.P.R. n. 382/1980 e 6 comma 9, legge n. 240/2010, valutando la fattispecie riconducibile all'«abituale mancanza dei doveri d'ufficio» e/o «all'abituale irregolarità di condotta» ai sensi dell'art. 89, lettere *b*) e *c*) del R.D. n. 1592 del 1933. Precisa il prof. Franceschini che il procedimento disciplinare è iniziato il 28 dicembre 2011 con la contestazione dell'addebito da parte del Rettore, e si è concluso soltanto il 18 dicembre 2014 con l'applicazione della sanzione da parte del Consiglio di Amministrazione.

Tale abnorme ritardo nella conclusione del procedimento sarebbe dovuto all'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. Gelmini) entrata in vigore il 29 gennaio 2011 — quindi antecedentemente la contestazione di addebito — il cui art. 10 ha assegnato la competenza della fase istruttoria in materia disciplinare, in precedenza attribuita al Collegio di disciplina presso il CUN (ai sensi della legge 16 gennaio 2006, n. 18) a Collegio da istituire *ex novo* da parte di ogni Ateneo, previo necessario adeguamento dello Statuto e dei regolamenti.

Non prevedendo l'art. 10 della legge n. 240/2010 «Gelmini» alcuna disposizione transitoria per il passaggio al nuovo modello procedimentale disciplinare decentrato, il Senato Accademico dell'Università di Perugia, con delibera n. 5 del 29 marzo 2011 ovvero ben prima dell'avvio del procedimento disciplinare nei confronti del ricorrente, ha motivatamente disposto di procedere — con norme di carattere generale ed astratto per tutti i procedimenti interessati — alla tempestiva contestazione degli eventuali addebiti disciplinari, con contestuale sospensione sino alla nomina ed insediamento del Collegio di Disciplina, in applicazione analogica del quinto comma dell'art. 10 della suddetta legge.

A seguito di diffida ricevuta il 4 gennaio 2012, il ricorrente ha abbandonato tutte le cariche sociali ritenute incompatibili con il dovere di esclusività, ovvero nel caso di specie la carica rivestita dal 1994 al 2011 di amministratore unico della società P.S.G.R. s.r.l. con sede in Perugia, operante nel settore della progettazione.

Il 28 maggio 2012 con D.R. n. 889/2012 è stato approvato il nuovo Statuto dell'Università degli studi di Perugia, i cui artt. 27 e 53 hanno rispettivamente delegato ad apposito Regolamento la disciplina del Collegio di Disciplina e rimesso al Regolamento Generale di Ateneo il compito di disciplinare le modalità di elezione ed il funzionamento degli organi di Ateneo.

Indi, a seguito della costituzione del nuovo Senato Accademico il 9 gennaio 2014, con D.R. n. 470 del 29 marzo 2014 e n. 1190 del 25 giugno 2014 sono stati rispettivamente approvati il Regolamento Generale di Ateneo ed il Regolamento di funzionamento del Collegio di Disciplina.

Il 5 febbraio 2014 il Senato Accademico ha dunque designato i membri del suddetto Collegio, insediandosi il 3 luglio 2014.

Con deliberazione n. 24 approvata dal Consiglio di Amministrazione dell'Università nella seduta del 18 dicembre 2014, è stata disposta nei confronti dell'odierno ricorrente la sanzione della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio per sei mesi, con effetto immediato.



Il prof. Franceschini impugna la suddetta deliberazione n. 24/2014 unitamente agli ulteriori atti del procedimento disciplinare in epigrafe indicati, ivi compresa la citata deliberazione n. 5/2011 del Senato Accademico, deducendo censure così riassumibili:

I. Violazione dell'art. 111 Cost. e degli artt. 1 e 2 della legge n. 241 del 1990, del «giusto procedimento», eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e difetto di motivazione: l'abnorme durata del procedimento, iniziato il 28 dicembre 2011 e conclusosi il 30 dicembre 2014 si porrebbe in contrasto con il principio di «ragionevole durata del processo» di cui all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo applicabile per analogia anche ai procedimenti sanzionatori di tipo afflittivo, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo;

II. Violazione dell'art. 85 del Regolamento Generale di Ateneo, eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità, difetto di motivazione e/o insufficienza della motivazione: la sanzione inflitta non sarebbe adeguata e proporzionata alla gravità dei fatti addebitati, tenendo conto del diminuito disvalore in relazione al lungo tempo trascorso dalla commissione dei fatti;

III. Violazione delle norme regolamentari inerenti il procedimento disciplinare, eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità: il procedimento si sarebbe irrimediabilmente estinto per decorso del termine perentorio di 180 giorni previsto dal comma 5, dell'art. 10 della legge n. 240/2010 individuando nella data di nomina dei componenti del Collegio di Disciplina, avvenuta il 18 febbraio 2014, il termine per la riattivazione del procedimento sospeso in applicazione analogica del citato comma quinto, secondo capoverso;

IV. Violazione delle norme regolamentari (art. 3 del Regolamento sul funzionamento del Collegio di Disciplina) inerenti il procedimento disciplinare, eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità sotto altro profilo: il verbale della seduta del 12 novembre 2014 del Collegio di Disciplina non sarebbe sottoscritto dai soggetti intervenuti, come invece imposto dal Regolamento.

Si è costituita l'Università degli studi di Perugia chiedendo il rigetto del gravame, stante l'infondatezza di tutte le censure ex adverso dedotte, in sintesi evidenziando:

l'eccessiva durata del procedimento disciplinare sarebbe riconducibile

non già all'attività dell'Ateneo ma all'entrata in vigore dell'art. 10 della legge «Gelmini», quale pur decentrando a livello locale i procedimenti disciplinari del personale docente, non avrebbe dettato alcuna disposizione transitoria per il periodo necessario all'adeguamento statutario e regolamentare, indispensabile per l'istituzione ed il funzionamento dei nuovi Collegi di Disciplina;

a tale vero e proprio vuoto normativo l'Università avrebbe ragionevolmente tentato di apporre parziale rimedio, prevedendo con la delibera n. 5/2011 parimenti impugnata la immediata contestazione degli eventuali addebiti disciplinari e la sospensione dei procedimenti sino alla nomina ed all'insediamento del Collegio di Disciplina, in ritenuta applicazione analogica del comma 5 dell'art. 10 della legge n. 240/2010 in ipotesi di «ricostituzione» del Collegio;

la rilevanza disciplinare dei fatti contestati e la proporzionalità della sanzione applicata, non sindacabile dal giudice amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità se non in ipotesi di manifesta irragionevolezza, incongruità o travisamento;

il computo del «*dies a quo*» per la decorrenza del termine di 180 giorni di cui al comma quinto dell'art. 10 della legge n. 240/2010 dalla data di insediamento dell'istituto Collegio di Disciplina, non potendosi computare a tal fine — come prospettato dal ricorrente — la data (18 febbraio 2014) di relativa costituzione, non essendo tra l'altro ancora approvato il Regolamento per il funzionamento del predetto organo;

Alla camera di consiglio del 15 aprile 2015 con ordinanza n. 44/2015 è stata accolta l'istanza cautelare del prof. Franceschini ravvisando il «*fumus boni iuris*» in relazione alla sospettata incostituzionalità dell'art. 10 della legge n. 240 del 2010, nelle more della decisione della questione incidentale di legittimità costituzionale, da sollevare d'ufficio con separata ordinanza.

2. Reputa il Collegio che la lamentata abnorme durata del procedimento disciplinare subita dal ricorrente (pari a tre anni) sia dovuta se non esclusivamente, principalmente all'ineffabile adeguamento statutario e regolamentare da parte dell'Università resistente, in conseguenza del previsto decentramento della fase istruttoria del procedimento disciplinare dal Collegio di Disciplina presso il CUN ad un Collegio di Disciplina universitario, da istituirsi per espressa previsione del comma 1, dell'art. 10, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 «Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario» «secondo modalità definite dallo Statuto».



L'assoluta mancanza di qualsivoglia disposizione transitoria necessaria a governare i procedimenti sanzionatori disciplinari nella delicata e non breve fase di costituzione del nuovo organo, determina il rilievo d'ufficio della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, legge n. 240/2010 per contrasto con gli artt. 3 (ragionevolezza) 27 (responsabilità personale) 97 (buon andamento) 111 (giusto processo) e 117, comma 1, in rapporto agli artt. 6, par. 1, CEDU (diritto ad un processo equo e ragionevole durata del processo) e 41 della Carta dei diritti fondamentali di Nizza (diritto ad una buona amministrazione) della Costituzione.

Il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'anzidetta norma di legge statale, nella parte in cui non prevede una disciplina transitoria in tema di procedimento disciplinare nel periodo intercorrente tra la soppressione del Collegio di Disciplina presso il CUN e l'istituzione e regolamentazione dei Collegi di Disciplina presso le singole Università, assuma rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione della presente controversia e sia non manifestamente infondata, per le ragioni che si diranno.

Diviene perciò necessario un breve riepilogo delle disposizioni più significative vigenti in materia di procedimento disciplinare dei docenti universitari prima e dopo la riforma «Gelmini», limitatamente ai tratti salienti per la decisione dell'incidente di costituzionalità.

3. La normativa statale.

3.1. Nel regime previgente la riforma «Gelmini», l'art. 3 della legge 16 gennaio 2006, n. 18, prevede, in estrema sintesi, che il procedimento disciplinare per l'applicazione delle sanzioni più gravi della censura, tra quelle previste dall'articolo 87 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore di cui al regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, risulta contraddistinto da azione esercitata dal Rettore dell'Università interessata innanzi ad un Collegio di Disciplina istituito presso il CUN, con formulazione di parere vincolante per l'eventuale sanzione, di competenza ancora del Rettore.

L'art. 10, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, ha stabilito, invece, che: «1. Presso ogni università è istituito un collegio di disciplina, composto esclusivamente da professori universitari in regime di tempo pieno e da ricercatori a tempo indeterminato in regime di tempo pieno, secondo modalità definite dallo statuto, competente a svolgere la fase istruttoria dei procedimenti disciplinari e ad esprimere in merito parere conclusivo. Il collegio opera secondo il principio del giudizio fra pari, nel rispetto del contraddittorio. La partecipazione al collegio di disciplina non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese.

2. L'avvio del procedimento disciplinare spetta al rettore che, per ogni fatto che possa dar luogo all'irrogazione di una sanzione più grave della censura tra quelle previste dall'articolo 87 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore di cui al regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, entro trenta giorni dal momento della conoscenza dei fatti, trasmette gli atti al collegio di disciplina, formulando motivata proposta.

3. Il collegio di disciplina, uditi il rettore ovvero un suo delegato, nonché il professore o il ricercatore sottoposto ad azione disciplinare, eventualmente assistito da un difensore di fiducia, entro trenta giorni esprime parere sulla proposta avanzata dal rettore sia in relazione alla rilevanza dei fatti sul piano disciplinare sia in relazione al tipo di sanzione da irrogare e trasmette gli atti al consiglio di amministrazione per l'assunzione delle conseguenti deliberazioni. Il procedimento davanti al collegio resta disciplinato dalla normativa vigente.

4. Entro trenta giorni dalla ricezione del parere, il consiglio di amministrazione, senza la rappresentanza degli studenti, infligge la sanzione ovvero dispone l'archiviazione del procedimento, conformemente al parere vincolante espresso dal collegio di disciplina.

5. Il procedimento si estingue ove la decisione di cui al comma 4 non intervenga nel termine di centottanta giorni dalla data di avvio del procedimento stesso. Il termine è sospeso fino alla ricostituzione del collegio di disciplina ovvero del consiglio di amministrazione nel caso in cui siano in corso le operazioni preordinate alla formazione dello stesso che ne impediscono il regolare funzionamento. Il termine è altresì sospeso, per non più di due volte e per un periodo non superiore a sessanta giorni in relazione a ciascuna sospensione, ove il collegio ritenga di dover acquisire ulteriori atti o documenti per motivi istruttori. Il rettore è tenuto a dare esecuzione alle richieste istruttorie avanzate dal collegio.

6. È abrogato l'articolo 3 della legge 16 gennaio 2006, n. 18.».

3.2. La c.d. Riforma «Gelmini» ha dunque profondamente innovato il previgente modello procedimentale, decentrando la fase istruttoria del procedimento disciplinare, prima centralizzata, presso collegi di disciplina da istituirsi e regolamentarsi presso ogni Ateneo, nel contempo abrogando la competenza del CUN (come inequivocabilmente dispone il comma 6, del sopra citato art. 10, *cfr.* T.A.R. Emilia - Romagna, Bologna, sez. I, 23 ottobre 2013, n. 645) e assegnando la potestà di applicare la sanzione non più al Rettore ma al Consiglio di Amministrazione. A ben vedere, ai neo Collegi di Disciplina interni è assegnata oltre che l'istruttoria, lo stesso potere decisorio, essendo il parere formulato di natura vincolante per il Consiglio d'Amministrazione.



Trattasi di una scelta che appare conforme all'autonomia delle istituzioni universitarie costituzionalmente garantita (art. 33, ultimo comma Cost.).

3. Ritiene il Collegio sin d'ora evidenziare che l'esigenza di previsione di termini certi e perentori per l'avvio e l'estinzione del procedimento disciplinare è riconosciuta oltre che da pacifica giurisprudenza amministrativa (*ex multis* Consiglio di Stato sez. V, 9 marzo 2010, n. 1374; T.A.R. Lazio - Roma sez. I, 4 marzo 2013, n. 2287) dalla stessa Consulta (sent. n. 1128 del 1998) laddove è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, legge 18 marzo 1958, n. 311, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non richiama, ai fini della sua applicazione ai professori universitari di ruolo, l'art. 120, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, che stabilisce l'estinzione del procedimento disciplinare quando siano decorsi novanta giorni dall'ultimo atto senza che nessun ulteriore atto sia stato compiuto.

4. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

4.1. Con il ricorso in epigrafe l'odierno istante lamenta, unitamente ad altre censure, l'eccessiva durata del procedimento disciplinare iniziato con la contestazione dell'addebito il 28 dicembre 2011 e conclusosi con l'applicazione della sanzione il 18 dicembre 2014, in asserita violazione del principio di «ragionevole durata» del procedimento disciplinare desumibile dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Il ritardo sicuramente abnorme (tre anni) nella conclusione del procedimento non è dipeso da inerzia imputabile all'Università di Perugia bensì, soprattutto, alla mancata previsione da parte del legislatore statale di una disciplina intertemporale idonea a regolare i procedimenti disciplinari per tutto il periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore della Riforma «Gelmini» (e connessa soppressione del precedente Collegio di Disciplina presso il CUN) e l'effettiva costituzione e regolamentazione dei nuovi organi disciplinari decentrati.

Tale vero e proprio vuoto normativo ha determinato la sospensione *sine die* dei procedimenti disciplinari sino all'istituzione e regolamentazione dei suddetti nuovi organi disciplinari, non potendo i Rettori delle Università né esercitare l'azione disciplinare innanzi ai soppressi Collegi presso il CUN né, tantomeno, procedere con immediatezza all'istituzione dei nuovi Collegi di Disciplina decentrati senza il necessario adeguamento statutario, come inequivocabilmente prevede il comma 1, dell'art. 10 della legge n. 240/2010.

Sul punto, a differenza di quanto prevedeva l'abrogato art. 3 della legge 2006, n. 18, la legge n. 240/2010 non reca alcuna previsione in ordine al numero dei componenti del collegio ed alle modalità di elezione, si da rendere viepiù indispensabile la disciplina attuativa da parte degli statuti e dei regolamenti degli Atenei.

L'Università resistente, stante la necessità di procedere con immediatezza alla contestazione dell'addebito disciplinare, in attuazione alla deliberazione del Senato Accademico n. 5 del 2011 si è dunque determinata — con disposizione di carattere generale e astratto ed in applicazione analogica del comma quinto del citato art. 10 — a sospendere il procedimento sino alla costituzione ed all'insediamento del nuovo Collegio di Disciplina, avvenuto il 3 luglio 2014 all'esito della riorganizzazione statutaria e regolamentare.

4.2. Va sul punto evidenziato l'*iter* particolarmente rafforzato e complesso che la legge (art. 6, comma 9, legge 9 maggio 1989, n. 168) contempla per l'approvazione degli statuti e dei regolamenti di Ateneo, i quali dopo essere deliberati dagli organi competenti dell'Università a maggioranza assoluta dei componenti, debbono altresì esser trasmessi al MIUR che, entro il termine perentorio di sessanta giorni, esercita il controllo di legittimità e di merito nella forma della richiesta motivata di riesame.

Se non vi sono rilievi vi è l'emanazione da parte del Rettore e la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* altrimenti, come accaduto nella fattispecie, occorre il recepimento con nuova deliberazione da parte del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione.

Ragione per cui soltanto il 28 maggio 2012, con D.R. n. 889/2012, è stato approvato il nuovo Statuto dell'Università degli studi di Perugia, i cui artt. 27 e 53 hanno rispettivamente delegato ad apposito Regolamento la disciplina del Collegio di Disciplina e rimesso al Regolamento Generale di Ateneo il compito di disciplinare le modalità di elezione ed il funzionamento degli organi di ateneo.

Solamente a seguito della costituzione del nuovo Senato Accademico, avvenuta il 9 gennaio 2014 a seguito dell'elezione dei relativi componenti, con D.R. n. 470 del 29 marzo 2014 e n. 1190 del 25 giugno 2014 sono stati rispettivamente approvati il Regolamento Generale di Ateneo ed il Regolamento di funzionamento del Collegio di Disciplina.

Il 5 febbraio 2014 il Senato Accademico ha dunque designato i membri del suddetto Collegio, insediandosi il 3 luglio 2014.

Con deliberazione n. 24 approvata dal Consiglio di Amministrazione dell'Università nella seduta del 18 dicembre 2014 è stata disposta nei confronti dell'odierno ricorrente la sanzione della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio per sei mesi, con effetto immediato.



4.3. Ritiene il Collegio che il complesso e farraginoso *iter* procedimentale seguito dall'Università sia di stretta attuazione della riforma del procedimento disciplinare nei confronti dei docenti universitari attuata con la citata legge «Gelmini», la quale ha di fatto procrastinato l'esercizio di ogni azione disciplinare (*rectius* l'istruttoria sugli addebiti) alla descritta riorganizzazione universitaria, non tenendo minimamente conto del diritto dell'inquisito di ogni procedimento disciplinare di vedere definita la propria posizione in un termine ragionevole né, invero, dell'esigenza di continuità dell'azione amministrativa.

4.4. È pertanto evidente la rilevanza, ai sensi dell'art. 23, legge n. 87/1953, della questione di legittimità costituzionale, poiché l'art. 10 della legge n. 240/2010 non ha consentito all'Università di definire il procedimento nel termine complessivo di 180 giorni di cui al comma quinto dell'art. 10 legge n. 240/2010 (di natura perentoria vedi T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 13 ottobre 2014, n. 965) o comunque entro un termine «prefissato e ragionevole», in danno del ricorrente.

Tale doglianza, oltre che di carattere assorbente, riveste nell'«*ordo quaestionum*» della presente controversia priorità logica, poiché idonea se fondata a comportare la radicale illegittimità della sanzione disciplinare inflitta per decadenza della potestà punitiva.

4.5. La rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

La Corte costituzionale, proprio con riferimento a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, ha, in più occasioni, osservato che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare, come nella specie, è fondata, quanto al «*fumus boni iuris*», sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000 nonché l'ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006).

4.6. Né può il Collegio definire la controversia con una sentenza in rito di inammissibilità, risultando priva di pregio l'eccezione sollevata dalla difesa erariale circa la mancata tempestiva impugnazione della deliberazione n. 3/2011 del Senato Accademico con cui l'Università resistente ha stabilito, in termini generali ed astratti, la sospensione con effetto immediato e sino alla nomina e all'effettivo insediamento del Collegio di Disciplina di tutti i procedimenti ricadenti nel predetto vuoto normativo.

Basti all'uopo osservare che secondo i comuni principi in tema di interesse a ricorrere valevoli nel processo amministrativo, la concretezza e l'attualità della lesione della posizione sostanziale azionata dal ricorrente si è avuta soltanto all'esito negativo del procedimento disciplinare, la cui sanzione inflitta dal Consiglio d'Amministrazione è stata ritualmente gravata unitamente al presupposto atto deliberativo. Trattasi poi di atto assunto esclusivamente a garanzia dei docenti, che — come il prof. Franceschini — sarebbero potuti essere sottoposti a procedimento disciplinare nel suddetto periodo, non essendo ipotizzabile il rinvio anche della contestazione dell'addebito, stante il pacifico obbligo di immediatezza, la competenza al riguardo del Rettore (comma 2, dell'art. 10 legge n. 240/2010) nonché il carattere obbligatorio dell'esercizio dell'azione disciplinare (T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, 19 maggio 2010, n. 7147; T.A.R. Lazio - Roma, sez. III, 11 luglio 2014, n. 7449).

4.7. Non ignora infine il Collegio la giurisprudenza della Consulta in tema di inammissibilità di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto la richiesta di una pronuncia additiva «dai contenuti indefiniti e non costituzionalmente obbligati», non spettando alla Corte costituzionale ma al legislatore (atteso il carattere discrezionale delle relative scelte) il compito di stabilire disposizioni normative di carattere transitorio (sentenze 8 luglio 2010, n. 250; 14 novembre 2006, n. 380).

Non di meno, ritiene il Collegio che nel caso di specie, possano sussistere i presupposti per un intervento additivo, dal momento che la statuizione richiesta avrebbe contenuto sostanzialmente circoscritto alla mancata previsione da parte della legge statale della ultrattività del Collegio di disciplina presso il CUN, al fine di garantire la necessaria continuità dell'attività disciplinare e le indefettibili garanzie difensive dei docenti incolpati, si da elidere sul punto anche la discrezionalità della scelta da parte del legislatore stante la negativa incidenza — come si vedrà — su diritti fondamentali della persona garantiti a livello sovranazionale (art. 6, par. 1, CEDU e art. 41, comma 1, Carta dei diritti fondamentali di Nizza).

5. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

5.1. Come detto, l'art. 10 della legge n. 240/2010 nel prevedere l'immediata soppressione del Collegio di Disciplina presso il CUN, non ha previsto alcuna disciplina di diritto transitorio nelle more della costituzione e dell'insediamento dei nuovi organi disciplinari, possibile solo previo necessario adeguamento delle fonti statutarie e regolamentari universitarie.



Ciò ha innegabilmente creato, come ben descritto nella stessa deliberazione n. 5/2011 del Senato Accademico, una situazione di grave incertezza in danno sia dell'interesse pubblico dell'Amministrazione alla repressione degli illeciti disciplinari sia del diritto di difesa dei docenti incolpati, essendo principio del tutto consolidato nell'ordinamento statale e della CEDU la immediatezza della contestazione degli addebiti e l'esercizio del potere punitivo entro termini «prefissati e ragionevoli» (*ex multis* Consiglio di Stato, sez. VI, 8 agosto 2014, n. 4227; T.A.R. Lazio - Roma sez. I, 4 marzo 2013, n. 2287).

La pur effettuata applicazione per analogia del comma quinto dell'art. 10 da parte dell'Ateneo perugino alla diversa ipotesi della istituzione del Collegio di Disciplina — da ritenersi del tutto ragionevole in quanto rispettosa del diritto dell'incolpato alla pronta conoscenza dell'addebito — ha comunque dilatato la durata del procedimento in tre anni.

La mancata previsione di disposizioni transitorie, agevolmente prevedibili ad es. con l'ultrattività del Collegio di Disciplina presso il CUN sino alla costituzione e all'insediamento dei nuovi organi disciplinari, specie ove si consideri il descritto complesso *iter* previsto dalla legge n. 168/1989 per l'adeguamento degli statuti e dei regolamenti universitari, depone nel senso della non manifesta infondatezza del contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della manifesta irragionevolezza, atteso che un sistema siffatto risulta lesivo di tutti i contrapposti interessi coinvolti e dunque intrinsecamente irragionevole.

Non viene infatti in rilievo la necessità di un bilanciamento di valori contrapposti, tipicamente riservata alla discrezionalità del legislatore (*ex multis* sent. 8 luglio 2010, n. 250; id. 16 maggio 2008, n. 148) bensì una lacuna normativa manifestamente irrazionale, non essendo ovviamente nemmeno ipotizzabile l'introduzione di una sorta di generalizzata non punibilità disciplinare del corpo docente per gli illeciti commessi nell'arco temporale in questione.

5.2. Risulta altresì non manifestamente infondato il contrasto con l'art. 97 Cost. (buon andamento) e con il relativo corollario di continuità dell'azione amministrativa (Corte costituzionale 21 giugno 2013, n. 152) dal momento che l'evocato art. 10 della legge n. 240/2010 non consente all'amministrazione universitaria, nel periodo del descritto vuoto normativo, la possibilità di sanzionare con la necessaria tempestività i fatti illeciti disciplinari commessi dal proprio personale docente, se non mediante forzate sospensioni del procedimento sino al lungo percorso di adeguamento normativo necessario alla istituzione dei nuovi organi disciplinari.

Tale sospensione se non *sine die* comunque per un periodo di tempo rilevante del procedimento disciplinare, con conseguente ipotizzabile rischio di annullamento giurisdizionale delle sanzioni inflitte per ragioni di carattere formale-procedimentale, fa dunque dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge «Gelmini» anche per violazione dell'art. 97 Cost., di fatto interrompendo del tutto immotivatamente l'attività disciplinare.

Va evidenziata l'inesistenza nel nostro ordinamento, tanto in riferimento alla materia disciplinare quanto più in generale al procedimento amministrativo, di un principio di ultrattività della normativa previgente abrogata, ove il legislatore non abbia dettato una normativa intertemporale (T.A.R. Emilia - Romagna, Bologna, sez. I, 23 ottobre 2013, n. 645). Del tutto estranea alla fattispecie è altresì la normativa (legge 15 luglio 1994, n. 444) in tema di prorogatio degli organi amministrativi dal momento che la Commissione di disciplina presso CUN, come diffusamente illustrato, risulta non già cessata dalla carica bensì espressamente soppressa dall'ultimo comma dell'art. 10 della legge «Gelmini».

5.3. Non manifestamente infondata risulta ancora la violazione dell'art. 27, comma 2, della Costituzione attesa la valenza del principio presuntivo di innocenza ivi scolpito anche nell'ambito del procedimento disciplinare dei dipendenti pubblici (T.A.R. Campobasso 6 novembre 2009, n. 698) in relazione alla finalità punitiva comune alla sanzione penale.

Infatti, l'eccessiva durata del procedimento connessa alla mancata previsione di una disciplina di diritto transitorio comporta anche indubbie difficoltà nell'esercizio del diritto di difesa da parte del docente incolpato, che si troverà a doversi difendere innanzi ai nuovi organi disciplinari a distanza di molto tempo.

5.4. Non manifestamente infondata, ad avviso del Collegio, è anche la violazione degli artt. 111 e 117, comma 1, Cost. secondo cui «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato o dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» in riferimento all'art. 6 della CEDU (diritto ad un processo equo) quale «fonte interposta» (Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 348 e 349; id. 11 marzo 2011, n. 80) nonché all'art. 41, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali di Nizza (diritto ad una buona amministrazione).



La disciplina sovranazionale contenuta nella C.E.D.U., anche a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), ha assunto forza di «norma costituzionale interposta» ex art. 117, comma 1, Cost. (Corte costituzionale 11 marzo 2011, n. 80, id. 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349) imponendo al giudice l'interpretazione delle norme interne primarie conformemente, ove possibile, alla C.E.D.U. quale parametro di legittimità costituzionale interposto (art. 117, comma 1, Cost.) ed in caso di insanabile contrasto, di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Come più volte evidenziato dalla Consulta, al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme, e qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale «interposta», non può disapplicare la norma stessa, ma deve investire la Corte costituzionale della relativa questione di legittimità rispetto al parametro dell'art. 117, comma 1, Cost. (ancora Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 348 e 349; id. 11 febbraio 2014, n. 21).

5.5. La Corte di Strasburgo ha da tempo esteso il diritto fondamentale della persona ad un processo equo anche ai procedimenti sanzionatori di natura afflittiva (sentenze 4 marzo 2014, ric. n. 18640/10 Grande Stevens e altri c. Italia; 29 ottobre 2013, ric. n. 17475/2009 Varvara c. Italia; 20 gennaio 2009, Sud Fondi e altri c. Italia) con il riconoscimento — tra l'altro — delle garanzie alla definizione del procedimento entro un termine ragionevole, alla ricezione nel più breve tempo possibile della natura e dei motivi della contestazione, alla disponibilità di tutte le opportunità di difesa.

5.6. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha altresì riconosciuto l'applicabilità dell'art. 6, par. 1, della CEDU ai procedimenti amministrativi preordinati all'applicazione di sanzioni con valenza disciplinare, attese la natura punitiva (sent. 28 giugno 1978, ric. n. 6232/73 König c. Repubblica Federale Tedesca; 26 settembre 1995, ric. n. 18160/91 Diennet c. Francia) se lesivi di un diritto «civile» del ricorrente, quale la sospensione o la cessazione dell'attività professionale.

Va evidenziato che pur non potendosi rinvenire nel procedimento disciplinare riguardante i professori universitari una valenza giurisdizionale, a differenza del procedimento concernente i magistrati (Corte costituzionale 19 maggio 2008, n. 182) è comunque pacifica la natura amministrativa, diversamente da quanto avviene nel pubblico impiego privatizzato, laddove l'*iter* punitivo ha natura negoziale (Cassazione 8 febbraio 2003, n. 1922).

Ne consegue la tendenziale soggezione anche dei procedimenti disciplinari nei confronti di dipendenti pubblici alle garanzie imposte dall'art. 6, par. 1, della CEDU laddove l'Amministrazione esercita un potere punitivo con applicazione di sanzioni particolarmente afflittive finanche espulsive (revocazione e destituzione).

Nel caso di specie, l'Università degli studi di Perugia con la deliberazione n. 24/2014 impugnata ha disposto la sospensione del ricorrente dall'ufficio e dallo stipendio per sei mesi per «esercizio del commercio e dell'industria incompatibile con lo *status* di docente universitario» privandolo seppur temporaneamente della posizione lavorativa e dello stipendio in godimento (se si eccettua il mantenimento di assegno alimentare pari alla metà del trattamento economico in godimento).

L'abnorme ritardo con cui è stata inflitta la suddetta sanzione pare dunque porsi in aperto contrasto con l'esaminato principio di «*delai raisonnable*» di cui all'art. 6, par. 1, della CEDU si da rendere non manifestamente infondato il contrasto dell'art. 10 della legge n. 240/2010 con l'art. 117, comma 1, Cost. in rapporto all'art. 6, par. 1, della CEDU, sempre relativamente alla mancata previsione di una disciplina transitoria.

Mette conto inoltre evidenziare come nell'ordinamento italiano anche la garanzia del successivo controllo giurisdizionale sulla legittimità della sanzione inflitta dall'autorità amministrativa sia di dubbia conformità alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo maturata nei confronti del citato art. 6, par. 1 della CEDU, dal momento che il sindacato del giudice amministrativo è notoriamente di tipo estrinseco ovvero limitato al riscontro della palese irragionevolezza, incongruità o travisamento dei fatti (*ex multis* Consiglio di Stato, sez. III, 11 novembre 2014, n. 5543).

5.7. A sua volta, l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali di Nizza, che a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati (Corte costituzionale sent. 11 marzo 2011, n. 80; id. 30 aprile 2015, n. 70) nel riconoscere ad ogni cittadino dell'Unione il «diritto ad una buona amministrazione» vi ricomprende il diritto di ogni individuo a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed «entro un termine ragionevole» dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.



Ritiene il Collegio nonostante l'equiparazione della Carta di Nizza ai Trattati, la quale farebbe propendere per il pregiudiziale rinvio alla Corte di Giustizia U.E. ai sensi dell'art. 267 TFUE (Corte cost. 18 luglio 2014, n. 216) che anche la violazione della suddetta Carta possa fungere da parametro di legittimità costituzionale interposto ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost.

La controversia per cui è causa, riguardando diritti fondamentali della persona ovvero di un pubblico dipendente nei confronti del potere autoritativo dell'Amministrazione di appartenenza, pare possa annoverarsi tra le materie oggetto di disciplina europea, quale presupposto di applicabilità della stessa Carta di Nizza (Corte costituzionale sent. 11 marzo 2011, n. 80).

6. Preme sottolineare, in relazione a tutti i profili di contrasto dell'art. 10 della legge n. 240 del 2010 sospetta di incostituzionalità, l'impossibilità per questo giudice di risolvere in via interpretativa gli ipotizzati dubbi di compatibilità costituzionale, in relazione all'univoco tenore letterale della legge, che segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (*ex multis* Corte Cost. sent n. 26/2010).

Infatti, l'ipotizzabile ultrattività del Collegio di Disciplina presso il CUN, per quanto soluzione pienamente conforme al principio di continuità dell'azione amministrativa, risulta da escludere sul piano ermeneutico alla luce della chiara ed inequivocabile scelta legislativa di espressa abrogazione dell'art. 3 della legge n. 18/2006, come d'altronde riconosciuto in giurisprudenza, dal momento che la mancanza di norme transitorie non autorizza l'interprete nel senso della ultrattività della disciplina abrogata (T.A.R. Emilia - Romagna, Bologna sez. I, 23 ottobre 2013, n. 645).

7. Conclusivamente il Collegio, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, per violazione degli articoli 3, 27, 97, 111, 117 primo comma (in rapporto con l'art. 6, par. 1, CEDU e con l'art. 41, comma 1, Carta dei diritti fondamentali di Nizza) della Costituzione, nella parte in cui non prevede una disciplina transitoria in tema di procedimento disciplinare nei confronti del personale docente nelle more della costituzione e dell'insediamento dei nuovi Collegi di Disciplina da istituirsi e disciplinarsi presso le singole Università.

Alla luce delle considerazioni che precedono è sospesa ogni decisione sulla predetta controversia, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, in relazione agli articoli 3, 27, 97, 111, 117, primo comma (in rapporto con l'art. 6, par. 1, della CEDU e con l'art. 41, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali di Nizza) della Costituzione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Lamberti, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Paolo Amovilli, Primo Referendario, Estensore

Il Presidente: LAMBERTI

L'estensore: AMOVILLI



N. 167

Ordinanza del 24 aprile 2015 del Tribunale di Lecce nel procedimento penale a carico di Iasella Anna Rita

Reati e pene - Reati tributari - Indebita compensazione - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Omesso versamento delle somme dovute, utilizzando in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 241 del 1997, crediti non spettanti o inesistenti - Soglia di punibilità di euro 50.000 - Disparità di trattamento con riferimento alle soglie di punibilità previste dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 prima della riforma del decreto-legge n. 138 del 2011 e con riferimento a quelle vigenti per l'art. 10-ter del medesimo d.lgs., a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*quater*.
- Costituzione, art. 3.

TRIBUNALE DI LECCE

SECONDA SEZIONE PENALE

Ordinanza (ex art. 23 legge cost, n. 87/1953).

Il giudice, in persona della dott.ssa Silvia Saracino;

Visti gli atti del processo a carico di Iasella Anna Rita, nata in Svizzera il 16 giugno 1972, difesa dall'avv. Luigi Rella del Foro di Lecce, nel procedimento n. 3323/2011 R.G.N.R. e n. 1497/2014 R.G.T.;

Pronuncia la seguente;

ORDINANZA

1. — Iasella Anna Rita è stata tratta a giudizio per il reato di cui all'art. 10-*quater* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, in relazione all'ipotesi di cui all'art. 10-*bis* del medesimo decreto legislativo, perché nella qualità di titolare dell'omonima ditta individuale, soggetto tenuto alla dichiarazione annuale in materia di redditi e di IVA, effettuata attività di compensazione ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 241/1997:

a) per l'anno fiscale 2008 utilizzando crediti non spettanti e/o inesistenti per la somma complessiva di euro 60.179,34 (reato commesso in Diso il 30 settembre 2009);

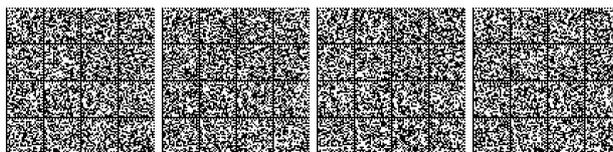
b) per l'anno fiscale 2009 utilizzando crediti non spettanti e/o inesistenti per la somma complessiva di euro 66.288,61 (reato commesso in Diso al 30 settembre 2010).

2. — Nel corso del procedimento, introdotto il rito abbreviato, dalla difesa dell'imputata è stato chiesto, con riferimento ai reati per cui si procede, di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 10-*quater* decreto legislativo n. 74/2000, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza della soglia di punibilità di 50.000,00 euro, ravvisando un ingiustificato e deteriore trattamento rispetto alle più gravi ipotesi di cui agli articoli 4 e 5 dello stesso decreto, nella formulazione anteriore al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148.

Nel corso della discussione, la difesa dell'imputato ha osservato come tale illegittimità si manifesti vieppiù alla luce dalla sentenza n. 80/2014 resa dalla Corte costituzionale all'esito di analoga questione sollevata con riferimento al reato di cui all'art. 10-*ter* decreto legislativo n. 74/2000 in relazione all'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto.

2. — Ritiene questo giudice che l'eccezione proposta dalla difesa oltre che rilevante non sia manifestamente infondata.

2.1. — La questione proposta è rilevante nel processo in corso, in quanto quest'ultimo non può essere definito in assenza dalla sua risoluzione, dovendo derivare dalla eventuale dichiarazione di illegittimità della norma il proscioglimento dell'imputata.



Si noti che dalla lettura del capo di imputazione e dagli atti contenuti nel fascicolo del P.M. — pienamente utilizzabili stante la peculiarità del rito abbreviato — emerge, dal punto di vista oggettivo, il superamento della soglia di penale rilevanza pari ad euro 50.000 prevista dall'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 e richiamata, *per relationem*, dall'art. 10-*quater* del medesimo decreto, per il quale il delitto in esame prevede la pena da sei mesi a due anni di reclusione.

Ed infatti, dalla comunicazione di notizia di reato de 4 marzo 2011 si evince che per il 2008 sono stati utilizzati crediti inesistenti portati a compensazione pari a Euro 60.179,34, mentre per il 2009 sono state effettuate compensazioni per crediti inesistenti pari a Euro 66.288,61.

Con esclusivo riferimento al capo *a)* della rubrica, dalla documentazione contenuta nel fascicolo del P.M. si evince che nel corso del medesimo anno (2008: *cfi*: pag. 11 e ss. del verbale del 10 marzo 2011) sono state effettuate indebite compensazioni che singolarmente non eccedono la soglia di cinquantamila euro, ma che sommate alle precedenti operazioni illecite hanno determinato il superamento di suddetta soglia nel medesimo periodo di imposta. Si osserva, al riguardo che delitto di cui all'art. 10-*quater* è un reato eventualmente abituale (o a condotta plurima eventuale) e che in caso di plurime indebite compensazioni effettuate nel corso del medesimo periodo d'imposta per importi inferiori alla soglia di cinquantamila euro, il reato deve ritenersi integrato (e si tratta di un unico reato) allorché il soggetto attivo effettui un'indebita compensazione per un importo che — sommato a quelli delle precedenti operazioni illecite — determini il superamento della soglia di punibilità. Infine, la data dei commessi reati (30 settembre 2009 e 30 settembre 2010) rientra nel periodo per il quale è stata dichiarata la parziale illegittimità dell'art. 10-*ter* citato e per quale si chiede di sollevare analoga questione per la norma di cui all'art. 10-*quater*.

2.2. — La questione prospettata appare non manifestamente infondata alla luce delle considerazioni che seguono.

Con sentenza n. 80/2014 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*ter* decreto legislativo n. 74/2000 nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo d'imposta, ad euro 103.291,38.

Secondo le argomentazioni svolte nella citata sentenza, anteriormente alle modifiche introdotte in virtù del decreto-legge n. 138/2011, l'art. 5 del decreto legislativo n. 74/2000 richiedeva per la punibilità dell'omessa dichiarazione (consistente nel fatto di chi al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, non presenta, essendovi obbligato, una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte) che l'imposta evasa fosse superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte, ad euro 77.468, 53.

Pertanto, in tale arco temporale, nel caso in cui l'IVA dovuta dal contribuente si situasse nell'intervallo tra le due soglie (eccedesse cioè i 50.000,00 euro, ma non i 77.468,53 euro), veniva trattato in modo peggiore chi avesse presentato regolarmente dichiarazione IVA, senza versare l'imposta dovuta in base ad essa, rispetto a chi non avesse presentato la dichiarazione, evadendo del pari l'imposta.

Le conseguenze illogiche di tale assetto erano, altresì, riscontrabili con riferimento a quanto previsto per la presentazione di dichiarazione infedele dall'art. 4 del decreto legislativo n. 74 del 2000, la cui punibilità presupponeva che l'imposta evasa risultasse superiore ad euro 103.291,38.

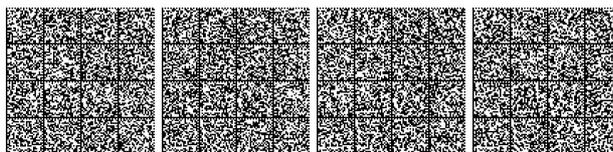
Invero, alla luce del combinato disposto di tali norme, il contribuente avrebbe dovuto rispondere del reato di omesso versamento Iva, stante il superamento della relativa soglia di punibilità, mentre non sarebbe stato attinto da pena, non superando il limite di rilevanza penale, in caso di omessa dichiarazione o di dichiarazione infedele.

Secondo quanto chiarito dal giudice delle leggi, la lesione del principio di eguaglianza risultante da tale complessivo sistema sanzionatorio, veniva acuita dal fatto che l'omessa dichiarazione e la dichiarazione infedele costituiscono illeciti incontestabilmente più gravi, sul piano dell'attitudine lesiva degli interessi del fisco, rispetto all'omesso versamento IVA.

2.2.1. — I principi esposti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 80/2014 paiono potersi applicare anche con riferimento all'art. 10-*quater* del medesimo decreto legislativo, con il quale il legislatore ha inteso punire il contribuente che non versi le somme dovute, utilizzando in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, crediti non spettanti o inesistenti.

Con riferimento alla struttura formale della fattispecie, si evidenzia che l'art. 10-*quater*, al pari dell'art. 10-*ter*, non prevede in modo esplicito la misura delle sanzioni né la soglia di punibilità del reato, facendo, invece, mero rinvio alla «disposizione di cui all'art. 10-*bis*» e ai «limiti ivi previsti», per la determinazione della soglia di punibilità e del trattamento sanzionatorio.

Quanto all'aspetto sostanziale, si osserva che in entrambe le fattispecie di reato, i detentori di somme di spettanza del fisco ne omettono il versamento alla scadenza temporale predeterminata.



Nell'ipotesi di cui all'art. 10-ter ciò si verifica dopo che il contribuente ha presentato la dichiarazione annuale specificando quanto dovuto.

Nel caso di cui all'art. 10-quater, l'omesso versamento delle somme dovute si realizza in sede di versamento unificato previsto dall'art. 17 del decreto legislativo n. 241/1997 tramite la compilazione e la presentazione del Mod. F24, ove il contribuente indica indebite compensazioni (utilizzando crediti non spettanti o inesistenti) per un importo superiore a cinquantamila euro nell'arco del medesimo periodo d'imposta.

Si tratta, quindi, di condotta analoga a quella di colui che, essendo tenuto, ometta il versamento delle somme già riscosse a titolo di IVA, pur estrinsecandosi materialmente secondo le modalità dell'indebita compensazione. Unica sembrerebbe, inoltre, la *ratio* ravvisabile in entrambe le fattispecie criminose, in quanto il decreto-legge n. 223 del 2006, allo scopo di rafforzare la tutela penalistica della fase della riscossione, ha introdotto nel corpo del decreto legislativo n. 74 del 2000 non solo il delitto di omesso versamento di IVA (art. 10-ter), ma anche quello di indebita compensazione (art. 10-quater), nell'ottica di una «strategia consistente nella focalizzazione dell'intervento repressivo preminentemente sulla fase dell'«autoaccertamento» del debito di imposta, ossia della dichiarazione annuale ai fini delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto» (cfr. sentenza della Corte cost. n. 80/2014).

Ne consegue che le considerazioni svolte dalla sentenza n. 80/2014 della Corte costituzionale in ordine all'art. 10-ter possono essere svolte con riferimento anche all'art. 10-quater del decreto legislativo n. 74/2000.

Si consideri, infatti, che quanto argomentato dalla Corte costituzionale con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 10-ter e ai profili di disparità di trattamento in relazione alle condotte di cui alle disposizioni contenute negli articoli 4 e 5 del medesimo decreto (con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011) sono pienamente estendibili alla norma di cui si chiede il vaglio di legittimità costituzionale.

Ed invero, pur sottolineando che la condotta incriminata dall'art. 10-quater decreto legislativo n. 74 del 2000 (consistente a ben vedere nella redazione e successivo invio di un Mod. F24 ideologicamente falso in quanto rappresentativo di crediti non spettanti o inesistenti che imputati in compensazione determinano, come effetto negativo dell'azione, il mancato versamento, totale o parziale, delle somme dovute) si risolve in un evidente inganno per l'affidamento riposto dallo Stato nella correttezza del l'autoliquidazione effettuata dal contribuente, la stessa appare sanzionata in maniera più rigorosa rispetto alla fattispecie di cui all'art. 4 del medesimo decreto legislativo che punisce la presentazione di una dichiarazione infedele, contenente elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo o elementi passivi fittizi o rispetto alla fattispecie di cui all'art. 5 che punisce l'omessa dichiarazione.

Orbene, tanto premesso in diritto, si ritiene che condotte di uguale gravità debbano essere punite in modo eguale, non essendo ragionevole che in relazione al reato di cui all'art. 10-quater decreto legislativo n. 74/2000 la soglia di punibilità per i fatti commessi sino al 17 settembre 2011 resti fissata — stante l'espreso riferimento ai limiti previsti dalla disposizione di cui all'art. 10-bis del medesimo decreto legislativo — in euro 50.000,00, in misura, quindi, inferiore a quella stabilita dagli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo nella formulazione vigente prima delle modifiche apportate dal decreto-legge n. 138 del 2011 (rispettivamente, euro 103.291,38 ed euro 77.468,53).

Né può ritenersi diversamente, dovendosi osservare come l'intervento della Corte costituzionale sulla disposizione di cui all'art. 10-ter del decreto legislativo n. 74/2000 non abbia chiarito se — trattandosi di disposizioni che rinviano l'una all'altra integrando vicendevolmente precetto penale — anche la fattispecie di cui all'art. 10-quater decreto legislativo debba intendersi modificata nel senso di ritenere che la soglia di rilevanza sia fissata oggi, anche per tale reato, nella somma di euro 103.291,38.

Vi sarebbe quindi in questo caso violazione dell'art. 3 della Costituzione, sia con riferimento alle soglie di punibilità previste dagli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo prima della riforma introdotta con decreto-legge n. 138/2011, sia con riferimento a quelle vigenti per l'art.10-ter decreto legislativo cit. in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale n. 80/2014.

Appare, in definitiva, necessario il vaglio di costituzionalità della norma oggi in contestazione nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, l'omesso versamento delle somme dovute si realizzi utilizzando in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, crediti non spettanti o inesistenti, per importi inferiori al limite di rilevanza penale di cui all'art. 4, 5 e 10-ter (nella formulazione derivante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 80/2014) decreto legislativo n. 74/2000.



P. Q. M.

Visti gli artt. 23, legge n. 87/1953 e 159 c.p.;

Ritiene rilevante e non manifestamente infondata la seguente questione di legittimità costituzionale: «se violi il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione la norma di cui all'art. 10-quater decreto legislativo n. 74/2000, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle somme dovute, utilizzando in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, crediti non spettanti o inesistenti, per un ammontare superiore ad Euro 50.000, per ciascun periodo d'imposta»;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il processo in epigrafe a carico di Iasella Anna Rita e i termini di prescrizione della relativa imputazione.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Lecce, il 24 aprile 2015

Il giudice: SARACINO

15C00246

N. 168

Ordinanza del 17 aprile 2015 del Tribunale di Roma
sull'istanza proposta da Vercelli Giuseppe

Spese di giustizia - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Previsione che l'onorario e le spese spettanti al difensore di ufficio sono liquidati dal magistrato, con le modalità previste, quando il difensore dimostra di avere esperito inutilmente le procedure per il recupero dei crediti professionali - Ingiustificato trattamento di favore del difensore di ufficio di un imputato resosi irreperibile rispetto a tutti gli altri difensori di fronte a una situazione di insolvenza del proprio assistito - Violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 116.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

TRIBUNALE DI ROMA

(SEZIONE IV PENALE)

Ordinanza propositiva di questione di legittimità costituzionale - articolo 23, comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87

Il giudice, dott. Pierluigi Picozzi, esaminati gli atti del procedimento iscritto al n. 11601 del Registro Generale del Dibattimento dell'anno 2012 e vista l'istanza presentata in data 18 luglio 2014 (ma consegnata a questo stesso giudice solo in data 12 marzo 2015) dall'avv. Giuseppe Vercelli, con la quale è stata chiesta la liquidazione degli onorari professionali spettanti per l'attività prestata quale difensore di ufficio di Rachid Zahraoui, imputato nel detto procedimento, rileva quanto segue.

L'avv. Vercelli ha avanzato la suddetta istanza ai sensi dell'articolo 116 del Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115. Egli, infatti, nominato difensore di ufficio, ai sensi dell'articolo 97, comma 1, c.p.p., del cittadino marocchino Rachid Zahraoui nel corso dell'udienza del 3 luglio 2012, non è riuscito ad ottenere il pagamento delle proprie spettanze, in quanto non è stato in grado di reperire il suo assistito, nonostante i tentativi di rintraccio posti in essere e documentati. Sussisterebbero, dunque, le condizioni previste dalla norma citata («... quando il difensore dimostra di aver esperito inutilmente le procedure per il recupero dei crediti professionali) perché questo giudice debba procedere all'accoglimento dell'istanza.

Si dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della norma richiamata in relazione agli articoli 3 — sotto un duplice profilo — e 97 della Costituzione.



Prima di esplicitare tali dubbi, peraltro, preme evidenziare, da un lato, come la questione proposta debba ritenersi ammissibile alla luce della natura giudiziale del procedimento introdotto dall'istanza del difensore, confermata dalla possibilità di impugnazione del provvedimento decisorio, prevista dallo stesso articolo 116, secondo le modalità di cui all'articolo 84 del medesimo d.P.R. n. 115/2002 e già ritenuta dalla Corte costituzionale in vari precedenti (si veda, da ultimo, l'ordinanza n. 191 del 2013, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 29 del 17 luglio 2013) che hanno preso in esame la norma evidenziata, sia pure sotto diversi profili.

Dall'altro l'evidente rilevanza dell'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale dell'articolo 116 nel procedimento sopra ricordato, atteso che ciò comporterebbe il rigetto dell'istanza proposta dall'avv. Vercelli.

Sotto un primo profilo, l'articolo 116 del d.P.R. n. 115/2002 appare introdurre un principio di irragionevole disparità — in contrasto, dunque, con il disposto dell'articolo 3 della Costituzione — tra il difensore di ufficio di un imputato resosi irreperibile (indipendentemente da una formale dichiarazione al riguardo, ai sensi dell'articolo 159 c.p.p.: fattispecie presa in esame dal diverso articolo 117 del d.P.R. n. 115/2002) o, addirittura, semplicemente non in grado di onorare l'obbligazione assunta (per come la norma viene interpretata dalla giurisprudenza della Suprema Corte: vedi Cassazione, Sezione VI civile, ordinanza 20 dicembre 2011, n. 27854, o Cassazione, Sezione IV penale, 26 marzo 2009, n. 27473) e tutti gli altri difensori impegnati in processi penali o civili — per non parlare delle altre categorie di liberi professionisti o imprenditori — che si trovino a fronteggiare una situazione di insolvenza del proprio assistito. Il difensore considerato dall'articolo 116 citato, in sostanza, vede garantito e tutelato il proprio credito dallo Stato, mentre il difensore di fiducia di un imputato altrettanto impossidente o irreperibile o il difensore di una parte in un processo civile, devono sopportare l'onere ed il rischio di non poter vedere soddisfatto il proprio credito. Tale disparità non appare giustificata dal bilanciamento con il diritto di difesa previsto dall'articolo 24 della Costituzione, che, con tutta evidenza, mira a tutelare anche le parti dei procedimenti civili o gli imputati che intendono avvalersi di un difensore di propria fiducia. Né appare fondata l'obiezione che la necessità di assicurare la difesa anche a coloro che si disinteressano del giudizio a proprio carico, giustifichi l'assunzione dell'onere delle spese del difensore da parte dello Stato: se, infatti, a differenza dell'assunzione di un mandato fiduciario, l'incarico della difesa di ufficio deve ritenersi obbligatorio per il professionista designato, l'iscrizione nelle liste dei difensori di ufficio avviene, comunque, su base volontaria. Ciononostante, in virtù dell'articolo 116 del d.P.R. n. 115/2002, l'avvocato incaricato di ufficio viene escluso dalla condizione di accettazione del rischio di insolvenza del proprio assistito in cui invece si trova il suo collega che assume un incarico fiduciario. Non può rilevare, peraltro, come elemento discriminante, l'anticipazione della valutazione di tale rischio — connessa al momento della iscrizione nelle liste e, dunque, disgiunta dalla conoscenza personale dell'assistito — che appare, invero, compensata dal meccanismo casuale di assunzione dell'incarico e dall'affidamento degli incarichi stessi indipendentemente dalla predisposizione di un'attività imprenditoriale di procacciamento della clientela.

È appena il caso di osservare che la previsione dell'articolo 116 del d.P.R. n. 115/2002 non appare necessitata dal dettato dell'articolo 24, comma 3, della Costituzione, che è pienamente rispettato dal legislatore attraverso il meccanismo del patrocinio a spese dello Stato di cui agli articoli 74 e seguenti (in particolare 90 e seguenti con riferimento al processo penale) del d.P.R. n. 115/2002. Così come l'articolo 36 della Costituzione, nel prevedere il diritto di qualunque lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, non ammette differenze tra lavoratori della medesima categoria che giustifichino l'intervento statale a tutela del compenso solo per alcuni di essi a parità di prestazioni svolte.

Il richiamo alla disciplina dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato consente di introdurre il secondo profilo di irragionevole disparità — e, dunque, di contrasto con l'articolo 3 della Costituzione — cui si è accennato con riferimento all'articolo 116 del d.P.R. n. 115/2002. Le norme in questione, invero, prevedono da, un lato una serie di oneri e di assunzioni di responsabilità per l'istante — riassunti nell'articolo 79 del d.P.R. n. 115/2002 — e dall'altro una serie di limiti alla possibilità di accedere al beneficio — esplicitati negli articoli 76, 91 e 92 del richiamato Decreto. Inoltre, l'istante è sottoposto al controllo della sussistenza delle condizioni per accedere al patrocinio, sia in via preventiva (articolo 96, comma 2, d.P.R. n. 115/2002) che successiva (articoli 88 e 98 del detto d.P.R.) ed il beneficio può essere revocato (articolo 112 del d.P.R. n. 115/2002). Senza considerare le sanzioni penali previste dall'articolo 95 in caso di dichiarazioni non corrispondenti al vero. Nulla di tutto ciò è previsto dall'articolo 116 in questione: il pagamento dell'onorario difensivo è rimesso a carico dello Stato indipendentemente dal reddito dell'assistito, dai suoi precedenti penali, dal titolo di reato per cui è stato processato. È sufficiente che egli non sia stato reperito dal difensore (peraltro senza neppure la garanzia di ricerche accurate, come quelle previste dall'articolo 159 c.p.p.) o che si sia dimostrato insolvente nei suoi confronti (senza alcuna valutazione in ordine al possibile occultamento di beni patrimoniali), perché il credito del professionista venga garantito dallo Stato. Tenuto conto che il patrocinio a spese dello Stato è, ovviamente, garantito anche a chi è assistito da un difensore di ufficio, la disparità sopra evidenziata si rende palese nella considerazione del vantaggio che ha tale difensore a trovarsi nelle condizioni di cui all'articolo 116 citato (e, dunque, eventualmente a favorirne la realizzazione) piuttosto che a dover intraprendere la farraginosa procedura



di cui agli articoli 74 e seguenti del d.P.R. n. 115/2002. Tanto più che, anche qualora il suo assistito dovesse vedersi rigettata l'istanza di ammissione, egli può comunque vedersi garantire il compenso qualora ricorrano le condizioni di cui all'articolo 116 in questione.

L'agevole accesso al rimedio di cui alla norma che si intende sottoporre al vaglio di legittimità introduce l'ultimo degli aspetti di contrasto della stessa con il dettato costituzionale e, in particolare, con il principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione. La certezza di veder remunerato il proprio operato, infatti, indipendentemente da ogni valutazione circa la sua efficacia e, soprattutto, la sua necessità e da ogni confronto con il proprio cliente, può, infatti, spingere il difensore — al di là di ogni considerazione degli aspetti deontologici di tale comportamento — ad effettuare scelte di strategia processuale che non siano finalizzate al miglior interesse del suo assistito, ma a garantirsi un più alto compenso. Le modalità di liquidazione degli onorari del difensore da parte del giudice, previste dalla legge, portano, infatti, a ritenere meno vantaggioso per il legale, ad esempio, adire un rito alternativo a quello ordinario ovvero inducono la proposizione di impugnazioni anche nel caso di palese infondatezza delle stesse. Tutte soluzioni che il controllo del proprio assistito o la consapevolezza della difficoltà nel recupero del proprio credito, comune a quella di qualsiasi altro professionista, contribuiscono a calmierare, con notevole sgravio per le già ingolfate strutture giudiziarie.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il procedimento per la liquidazione delle competenze richieste dall'avv. Vercelli deve essere sospeso, con rimessione degli atti dello stesso alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visto l'articolo 23, comma 3, della Legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 116 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, per contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, nei termini di cui in motivazione.

Dispone la sospensione del procedimento di liquidazione degli onorari instaurato con istanza dell'avv. Giuseppe Vercelli depositata in data 18 luglio 2014 e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al pubblico ministero, all'avv. Vercelli ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

Roma, addì 17 aprile 2015.

Il giudice: PICOZZI

15C00247

N. 169

Ordinanza del 15 dicembre 2014 della Commissione tributaria provinciale di Cremona sul ricorso proposto da Campanini Enrica contro Ufficio Area riscossioni Spa sede di Mondovì

Contenzioso tributario - Competenza territoriale - Competenza delle Commissioni tributarie provinciali per le controversie proposte nei confronti dei concessionari (privati) del servizio di riscossione, che hanno sede nella loro circoscrizione - Sussistenza anche nel caso in cui tale sede appartenga ad una circoscrizione diversa da quella degli enti locali concedenti - Conseguente possibilità che il contribuente sia costretto a un gravoso spostamento per esercitare il proprio diritto alla tutela giurisdizionale - Stravolgimento del corretto rapporto istituzionale tra cittadino e pubblica amministrazione - Lesione del diritto di difesa del contribuente nonché del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Assenza di interessi di quest'ultima che giustificano la previsione censurata - Irrazionalità.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 4.
- Costituzione, artt. 24 e 97.



LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI CREMONA

SEZIONE 3

Riunita con l'intervento dei signori:

Vacchiano Massimo, Presidente e Relatore

Bottoni Francesco, Giudice

Galli Ezio Donato, Giudice

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 438/2013 depositato il 14 novembre 2013

avverso avviso di accertamento n. ICA 100 I.C.I. 2009

avverso avviso di accertamento n. ICA 104 I.C.I. 2010

avverso avviso di accertamento n. ICA 97 I.C.I. 2008

Contro: Area riscossioni S.P.A. proposto dal ricorrente: Campanini Enrica, Via Manzoni n. 41 - 26041 Casalmaggiore (CR), difeso da: Zontini avv. Anna, Corso Campi n. 63 - 26100 Cremona.

Svolgimento del processo

In data 1° luglio 2013, su delega del Comune di Casalmaggiore (Cremona), il concessionario «Ufficio Area Riscossioni s.p.a.» avente sede in Mondovì (Cuneo) ha notificato a Campanini Enrica gli avvisi di accertamento ICI, anni 2008, 2009 e 2010, per il mancato pagamento delle imposte, in relazione ad un terreno di proprietà della contribuente, in quanto la stessa non lo aveva dichiarato come area fabbricabile.

Avverso tale atto, Campanini Enrica ha proposto ricorso avanti alla Commissione Tributaria Provinciale di Cremona, notificandolo al concessionario «Ufficio Area Riscossioni s.p.a.» mediante raccomandata inviata in data 15 ottobre 2013.

Nel ricorso la ricorrente ha dichiarato di individuare la competenza territoriale di questa Commissione, tenuto conto che nella circoscrizione di Cremona era ubicato l'immobile e ritenendo questa «l'interpretazione più logica dell'art. 4 del d.lgs. n. 546/1992».

Nel merito, la Campanini ha evidenziato:

che il terreno costituiva area pertinenziale tenuta a giardino e classificata a verde privato, come tale inutilizzabile a fini edificatori;

che tale situazione era ben conosciuta dal Comune, sicché la contribuente non era tenuta ad inviare agli uffici comunali alcuna informazione al riguardo;

che la sanzione non era irrogabile poiché l'eventuale omissione non aveva impedito l'accertamento.

Per questi motivi, la ricorrente ha chiesto l'annullamento degli impugnati atti, con rifusione delle spese del giudizio.

Con controdeduzioni pervenute in data 9 dicembre 2013 si è costituito l'Ufficio Area Riscossioni s.p.a. di Mondovì (Cuneo), eccependo l'incompetenza territoriale di questa Commissione sul presupposto, più volte stabilito dalla Corte di Cassazione, che l'individuazione del giudice territorialmente competente avrebbe dovuto essere determinata dall'ubicazione dell'ufficio che aveva emanato l'atto.

Nel sottolineare come a norma dell'art. 5 del d.lgs. n. 546/1992 tale competenza fosse inderogabile, il concessionario ha fatto presente che, dunque, il ricorso avrebbe dovuto essere presentato avanti la Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo, tenuto conto che l'atto impugnato era stato emesso dall'Area Riscossioni s.p.a. avente sede in Mondovì.

Nel merito, il concessionario ha replicato alla contestazione della ricorrente, facendo rilevare come una parte del terreno fosse area libera, ove sarebbe stato possibile edificare.

Ad avviso del concessionario, la sanzione doveva applicarsi avendo l'omissione arrecato pregiudizio all'esercizio di controllo, ancorché non ne avesse impedito l'accertamento.

Per questi motivi, il concessionario ha chiesto, preliminarmente, che fosse dichiarata l'incompetenza territoriale di questa Commissione, competente essendo la Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo e, in subordine, che fosse respinta la domanda della ricorrente, con rifusione delle spese del giudizio.



In data 5 giugno 2014 la ricorrente ha presentato una memoria con la quale ha ribadito le proprie argomentazioni svolte a sostegno del ricorso.

All'udienza del 16 giugno 2014, il difensore della ricorrente ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, d.lgs. n. 546/1992 con riferimento all'art. 25 Cost., tenuto conto che l'attribuzione della competenza territoriale del giudice dove ha sede Area Riscossioni s.p.a. violerebbe i principi del giudice naturale.

Il difensore, nel chiedere di poter produrre memoria al fine di meglio illustrare la predetta eccezione, ha pure rappresentato come in data 14 luglio 2014 fosse stata fissata la trattazione, avanti a questa Commissione, di analogo ricorso proposto da Zontini Annetta.

La Commissione si è riservata di decidere, dando termine di 10 giorni per il deposito di memoria difensiva.

In data 26 giugno 2014 è pervenuta memoria difensiva con la quale la ricorrente ha illustrato le ragioni poste a fondamento dell'eccezione di illegittimità costituzionale.

Motivi della decisione

Preliminare disamina deve essere dedicata all'eccezione d'incompetenza territoriale sollevata dal concessionario.

La Campanini, sin dal proprio atto introduttivo, ha immediatamente rappresentato come questa Commissione fosse competente a decidere la controversia, facendo notare che la competenza territoriale avrebbe dovuto principalmente radicarsi, a norma dell'art. 4, d.lgs. n. 546/1992, nella circoscrizione in cui si fossero trovati gli immobili e gli enti impositori.

Per contro, ha sostenuto l'«Ufficio Area Riscossioni s.p.a.», con sede in Mondovì (Cuneo), che nel caso in esame la competenza territoriale spetterebbe alla Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo, atteso che in tale circoscrizione ha sede il concessionario che ha emesso l'atto.

La questione è già stata affrontata da questa Commissione, la quale, in occasione di altro ricorso proposto dalla Campanini riguardante la stessa imposta relativa al medesimo immobile (ICI per gli anni 2006 e 2007), ha ritenuto competente a decidere la controversia la Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo (si veda: Commissione Tributaria Provinciale di Cremona, 21 ottobre 2013, n. 101.03.13).

In motivazione, la Commissione, dopo aver premesso che l'«Ufficio Area Riscossioni s.p.a.», con sede in Mondovì (Cuneo), con l'impugnato atto, aveva autonomamente determinato l'imposta, senza che al suo accertamento avesse dato impulso il Comune, ha evidenziato come, a mente dell'art. 4 del d.lgs. n. 546/1992, permanesse la competenza della Commissione Tributaria ove aveva sede l'ente locale qualora detto ente avesse emesso l'atto impugnato; diversamente, nel caso in cui la società concessionaria avesse avuto, oltre che il potere di riscossione, anche quello di emettere l'atto di accertamento, la competenza doveva essere collegata all'area territoriale in cui operava la società medesima.

A tale conclusione la Commissione è pervenuta in conformità all'interpretazione seguita dalla Corte di Cassazione, la quale, pur trattando una controversia avente ad oggetto una diversa imposta (la c.d. «TOSAP»), aveva stabilito il generale principio che, laddove l'ente locale, tramite l'atto di concessione, si fosse spogliato di determinate competenze, il concessionario sarebbe subentrato nei diritti e negli obblighi del Comune verso i contribuenti, sicché questi non sarebbero stati più semplici esattori delle imposte, ma avrebbero gestito l'intero servizio ad esso attinente (Cass. 13 agosto 2004, n. 15.864).

Nel presente giudizio, la ricorrente ha, innanzitutto, criticato la precedente decisione di questa Commissione, facendo rilevare come, proprio alla luce della citata pronuncia emessa dal Supremo Collegio, la competenza avrebbe dovuto individuarsi nella circoscrizione di Cremona, tenuto conto che, secondo quella sentenza, la legittimazione dei concessionari sarebbe sussistente «quando i motivi fatti valere in giudizio riguardino esclusivamente profili di irregolarità formale o procedurale imputabili al concessionario», mentre tale legittimazione mancherebbe «quando la controversia attenga a questioni sostanziali involgenti il rapporto d'imposta», rimanendo in questo secondo caso «contraddittore ... soltanto l'ufficio o l'ente impositore, con la conseguenza che la competenza territoriale della Commissione Tributaria adita sarà definita in relazione all'ubicazione territoriale di quest'ultima».

Ritiene la Commissione come l'obiezione non sia fondata, sicché va confermata l'interpretazione già seguita da questo Collegio, secondo la quale la competenza debba essere radicata presso la circoscrizione ove ha sede il soggetto che ha emesso l'atto.

Infatti, vero è che nel caso in esame si controverte sul rapporto e sulla legittimità dell'imposta.



Tuttavia, la distinzione operata dalla ricorrente riprendendo un passo della motivazione di Cass. n. 15.864/2004, secondo cui la competenza sarebbe collegata alla sede del concessionario soltanto ove si facesse questione di profili di irregolarità formale o procedurale imputabili al predetto concessionario e non anche quando la controversia avrebbe avuto ad oggetto, come nella fattispecie, il rapporto d'imposta, va pur sempre interpretata nel senso che in questo secondo caso permane la rilevanza della sede dell'ente locale, sempre che il concessionario non abbia emesso (unitamente ad un atto di riscossione) un atto di accertamento.

È evidente, invero, che se, come (pacificamente) nel caso che ci occupa, il concessionario non si sia limitato ad emettere un atto di riscossione, ma abbia istruito l'intera pratica pervenendo ad accertare la debenza dell'imposta, nonché la sua quantificazione⁽¹⁾, lo stesso sia legittimato passivo anche rispetto alle questioni riguardanti il rapporto d'imposta, sicché coerentemente la competenza dovrà radicarsi presso la circoscrizione ove esso ha sede.

Non si vede, d'altronde, come possa giustificarsi la competenza presso la circoscrizione ove ha sede il Comune, se tale ente, non avendo emesso l'avviso di accertamento, non sia, in alcun modo, legittimato passivo.

La stessa pronuncia della Corte di Cassazione n. 15.864/2004, più volte evocata, nel riconnettere la legittimazione passiva ai concessionari quando i motivi fatti valere in giudizio dal contribuente riguardino esclusivamente profili di irregolarità formale o procedurale imputabili agli stessi concessionari, ha, in esordio di tale affermazione, espressamente precisato come tale ristretta legittimazione passiva sussista — si badi — «con riferimento agli atti di riscossione da questi direttamente promanati», non anche con riferimento agli «atti di accertamento» emessi dai concessionari.

È indubbio che se ad emettere l'accertamento sia stato lo stesso concessionario, questo sarà unico contraddittore, subentrando esso nei diritti e negli obblighi del Comune verso i contribuenti.

Non è, dunque, corretto interpretare la norma avendo ad esclusivo riferimento il contenuto delle doglianze fatte valere nella controversia, dovendosi coordinare questo criterio con quello inerente il soggetto che abbia concretamente emesso l'atto.

Sul punto, è pure ritornata la Corte di legittimità, precisando che «la competenza per territorio non è determinata dalla legge sulla base di criteri contenutistici, inerenti alla specifica materia, di volta in volta, controversa, essendo, invece, normativamente individuata sulla base di criteri di collegamento tra una specifica controversia ed una determinata zona del territorio, per lo più, fondati, fatte salve tassative eccezioni previste dalla legge, sull'allocuzione spaziale dei soggetti in causa» (Cass. 23 marzo 20012, n. 4682).

In base a tale arresto, resta pertanto confermata l'applicazione, «*in subiecta materia*», del principio generale statuito dal codice di procedura civile (invocabile a norma dell'art. 1, d.lgs. n. 546/1992), secondo il quale la competenza territoriale è quella del luogo in cui il convenuto ha la residenza o il domicilio, se persona fisica, o ha la sede, se persona giuridica (nella specie, la sede del concessionario, in quanto legittimato passivo).

Né l'estensione della legittimazione passiva del concessionario ai giudizi inerenti il rapporto d'imposta e la sua debenza può essere limitata, come vorrebbe la ricorrente, soltanto ai casi in cui l'ente locale abbia affidato il servizio di accertamento e quello di riscossione dell'imposta a norma degli artt. 25 e 52, d.lgs. n. 507/1993, sol perché la sentenza della Corte di Cassazione n. 15.864/2004 sarebbe stata emessa trattando quella diversa imposta (c.d. TOSAP).

Il principio è, infatti, valevole in tutti quei casi in cui l'ente locale abbia affidato al concessionario, come nella fattispecie in esame, non soltanto il servizio di riscossione, ma anche quello di accertamento. E tale potere non è certo circoscritto dalle legge alla sola imposta TOSAP, essendo consentito per tutti i tributi locali dagli artt. 52 e 53, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, laddove è prevista la potestà regolamentare delle province e dei comuni di affidare, anche disgiuntamente, «l'accertamento e la riscossione» a soggetti privati, iscritti all'albo presso il Ministero delle finanze, appositamente abilitati ad effettuare tali attività.

Tanto precisato e ribadita, *de iure condito*, la competenza territoriale della Commissione nella cui circoscrizione il concessionario ha emesso l'atto, si osserva come la ricorrente, proprio in ragione della traslazione del giudizio avanti l'autorità di Cuneo, conseguente all'applicazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 546/1992, abbia, in subordine, sollevato l'eccezione d'illegittimità costituzionale di tale norma con riferimento agli artt. 97 e 25 Cost.

In particolare, la ricorrente ha censurato la norma nella parte in cui consente che, qualora il concessionario abbia sede in una circoscrizione diversa da quella istituzionale dell'ente impositore, sia questa a prevalere rispetto a quella dell'ente.

(1) Si vedano, peraltro, gli allegati atti impugnati, ciascuno dei quali eloquentemente intestati «Avviso di accertamento» e testualmente fondati, non già su un precedente atto impositivo del Comune di Casalmaggiore, ma «sulla base delle informazioni fornite dal sistema informativo del Ministero delle Finanze», evidentemente acquisite direttamente dal concessionario. Del resto, la Campanini, pur facendo valere questioni riguardanti il merito dell'imposta, ha correttamente convenuto in giudizio soltanto l'«Ufficio Area Riscossioni s.p.a.» e non certo il Comune di Casalmaggiore.



Ad avviso della ricorrente, in tal modo il principio costituzionale posto a fondamento dell'art. 97 Cost. viene capovolto, poiché, mentre per gli enti pubblici la funzione istituzionale corrisponde alla circoscrizione territoriale e da essa deriva la sede, nei caso dei concessionari privati si giunge all'assurdo che la sede liberamente scelta dall'ente trascini con sé territori ad essa del tutto estranei (nel caso di specie: Cuneo assorbirebbe Cremona), così consentendosi che il privato scavalchi quello che nemmeno la legge ordinaria potrebbe modificare: la territorialità delle funzioni pubbliche (art. 114 Cost.).

E tale particolare effetto viene paventato dal ricorrente anche in relazione al richiamo al «foro del convenuto» operato dal nuovo testo della disposizione oggetto del disegno di legge presentato al Senato.

A questo proposito, la ricorrente ha pure sottolineato come, in realtà, sotto il profilo sostanziale, la Campanini fosse «convenuta», essendo essa la parte tenuta a difendersi dall'atto unilaterale con il quale era stata destinataria di un accertamento tributario, nonché potenzialmente esposta alle conseguenti procedure esecutive.

Secondo la ricorrente, in base alla denunciata norma, alla Campanini venivano preclusi i fori alternativi previsti dal codice di procedura civile; fori che, in certo senso, costituivano gli stessi criteri adottati nel diritto tributario sostanziale per individuare il luogo in cui il rapporto tributario si concretizzava, quale conseguenza «naturale» dell'art. 53 Cost.

In particolare:

il foro previsto dall'art. 20 c.p.c., con riferimento ai diritti di obbligazione per i quali è competente anche il giudice del luogo in cui è sorta o deve eseguirsi l'obbligazione;

il foro previsto dall'art. 21 c.p.c., con riferimento ai diritti concernenti gli immobili per i quali è competente il giudice del luogo ove è posto l'immobile.

In definitiva, i principi costituzionali compromessi sarebbero i seguenti.

Anzitutto, il principio stabilito dall'art. 97 Cost. in relazione all'art. 114 Cost., che, definendo la funzione pubblica, assegnava anche al cittadino la sua collocazione istituzionale con riferimento alla persona (comune di residenza), ai beni (comune catastale), alle attività produttive (partite IVA, ecc.). Consentire al concessionario (privato) di spostare le funzioni da una circoscrizione territoriale all'altra, equivaleva, per la ricorrente, a privare il cittadino della sua territorialità, del tutto coincidente, come radice costituzionale, a quella degli enti pubblici.

L'altro principio era quello previsto dall'art. 25 Cost., secondo cui nessuno poteva essere distolto dal giudice naturale, intendendosi per tale, non già quello stabilito per legge, ma quello che «rispecchia gli assetti di vita di cui la legge si occupa» (luogo in cui si trovano i beni, in cui si percepisce il reddito, in cui si producono beni o servizi).

Così sintetizzati gli argomenti sviluppati dalla ricorrente a fondamento dell'eccezione di illegittimità costituzionale, ritiene la Commissione come la prospettata questione di illegittimità costituzionale debba essere sottoposta allo scrutinio del giudice delle leggi non essendo manifestamente infondata, sia pur per motivi parzialmente diversi da quelli illustrati dalla contribuente.

Innanzitutto, non si dubita circa l'evidente rilevanza della questione rispetto alla decisione del giudizio in corso, atteso che, in ragione delle considerazioni sopra esposte, l'applicazione della norma denunciata determinerebbe nella fattispecie in esame la declinatoria, da parte di questa Commissione, della propria competenza territoriale in favore della Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo, cioè per l'appunto quell'effetto che la ricorrente ha inteso appositamente contrastare manifestando concreto interesse ad esercitare il proprio diritto di difesa avanti alla Commissione nella cui circoscrizione trovava l'ente locale impositore, nonché l'immobile oggetto d'imposizione tributaria e la propria residenza.

Ciò posto e volgendo la disamina alla verifica di non manifesta infondatezza della questione, occorre immediatamente escludere il richiamo all'invocato art. 25 Cost., non potendosi qui mobilitare la violazione del principio del «giudice naturale precostituito per legge» con riferimento al dettato dell'art. 4 del d.lgs. n. 546/1992.

Invero, diversamente da quanto sembra prospettare la ricorrente, tale principio esprime esclusivamente la necessità che la legge stabilisca quale sia il giudice competente prima che la controversia insorga, non potendo l'ordinamento giuridico tollerare che la lite venga decisa da un giudice designato dopo il fatto che l'abbia generata, pena il rischio che possa essere vulnerata l'esigenza di imparzialità e uniformità della funzione giurisdizionale.

Tale principio non è violato dalla norma in oggetto, posto che essa contiene l'indicazione preventiva del criterio mediante il quale deve individuarsi la competenza territoriale della Commissione Tributaria Provinciale: quello della circoscrizione della sede del concessionario qualora questo abbia emesso l'atto da impugnare.



Nondimeno, risulta difficile negare che l'individuazione della competenza in ragione della sede del concessionario possa comportare, così come accaduto nella fattispecie, effetti processuali distonici rispetto alla *ratio* che dovrebbe ispirare la norma, ovvero quella di rapportare la competenza in prossimità del luogo in cui gli interessi della pubblica amministrazione e del contribuente risultano concretamente coinvolti.

Dalla diretta applicazione della norma accade, infatti, che, nel caso, nient'affatto eccezionale, in cui l'ente locale affidi il servizio di accertamento e riscossione dell'imposta ICI ad un concessionario avente sede ben distante da quella del suddetto ente (che, conseguentemente, è pure distante da quello della circoscrizione in cui si trova l'immobile, siccome censito dal medesimo ente), la competenza debba trasferirsi presso quella lontana circoscrizione, così stravolgendosi il corretto rapporto istituzionale che deve intercorrere tra cittadino e pubblica amministrazione.

Quel corretto rapporto istituzionale che in alcun modo potrebbe tollerare, ad esempio, che un contribuente residente in Milano debba essere costretto ad impugnare un atto di accertamento avanti la Commissione Tributaria Provinciale di Bari, in relazione ad una imposta ICI gravante sul proprio immobile sito in Milano, sol perché nella circoscrizione del capoluogo pugliese si trovi la sede legale del concessionario che sia stato incaricato del servizio di accertamento e riscossione dal Comune di Milano.

Trattasi di una conseguenza all'evidenza aberrante che appare idonea a ledere direttamente il diritto di difesa del contribuente (art. 24 Cost.), nonché al contempo il principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), senza alcuna razionale giustificazione.

Né tale giustificazione sarebbe possibile ravvisare considerando la norma in esame quale espressione del principio del foro del convenuto, dal momento che esso è stato introdotto nel nostro ordinamento processuale civile, quale regola peraltro derogabile, al fine di facilitare il soggetto che si difende rispetto ad una pretesa. E tale posizione, sotto il profilo sostanziale, è semmai ravvisabile proprio nel contribuente (potenzialmente debitore rispetto alla pretesa del concessionario).

È poi appena il caso di rilevare che tale regola — che, si badi, a mente dell'art. 5, primo comma, d.lgs. n. 546/1992, è inderogabile — finirebbe per favorire soltanto la società privata concessionaria, la quale, per una libera e autonoma scelta, avesse deciso di accettare l'incarico del servizio di accertamento e/o riscossione da parte di un ente locale ben distante dalla propria sede.

Per contro, la giurisprudenza, laddove in tema di competenza richiama giustamente, quale criterio di collegamento tra una specifica controversia ed una determinata zona del territorio, quello fondato sull'allocatione spaziale dei soggetti in causa (si veda, ad es.: Cass. n. 4682/2012, cit.), intende preferibilmente riferirsi al luogo in cui il contribuente risiede o quello dove produce ricchezza, o ancora il luogo dove è sito il bene da sottoporre a imposizione.

Entro questi termini, appare condivisibile quanto argomentato al riguardo dalla ricorrente, che ha rivendicato per il contribuente una sorta di diritto di «territorialità» nei rapporti istituzionali con l'ente pubblico, quale diretta conseguenza della propria capacità contributiva prevista dall'art. 53 Cost.

E, d'altronde, non si comprende, davvero, come possa sottrarsi al dubbio di illegittimità costituzionale una norma che, pur collocandosi in un contesto normativo che non dovrebbe affatto trascurare i diritti del contribuente (come, tra l'altro, evocati dallo statuto di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212), ne pregiudica gravemente e ingiustificatamente proprio quello di difesa, posto che, costringe il cittadino ad un gravoso spostamento verso il luogo ove instaurare la propria azione giudiziaria.

Uno spostamento che, in ultima analisi, potrebbe, finanche indurre il contribuente a rinunciare, suo malgrado, ad impugnare l'atto, onde evitare di sottoporsi ad ulteriori oneri.

Non è un caso se il legislatore, proprio nella materia in esame e in particolare nel disciplinare la potestà regolamentare degli enti pubblici allorquando intendano concedere i servizi di accertamento e riscossione dei tributi a terzi soggetti, abbia avvertito la necessità di stabilire all'art. 52, quinto comma, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, che l'affidamento di tali servizi «non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente».

Infrangere il rapporto territoriale tra originario ente pubblico (Comune di Casalmaggiore) e contribuente nel momento in cui quest'ultimo intenda esercitare il proprio diritto alla tutela giudiziaria, non determina soltanto un vulnus al diritto di difesa del cittadino, ma finisce contestualmente per compromettere quella corretta relazione intercorrente tra la pubblica amministrazione e la base sociale.

L'esigenza del buon andamento dell'amministrazione, predicata dall'art. 97 Cost. è, infatti, sottesa al perseguimento dell'interesse generale della collettività nel rispetto dei diritti dei singoli consociati.



Se si prevede che a giudicare la controversia tra un ente pubblico e un contribuente sia la Commissione Tributaria avente sede nella circoscrizione del concessionario «scelto» dal suddetto ente, si finisce sostanzialmente per attribuire alla pubblica amministrazione il potere di gestire il proprio rapporto con gli amministrati in maniera iniqua ed arbitraria.

Ciò che clamorosamente contrasta con il principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Né appare snidabile dalla norma in questione una qualche razionale giustificazione, ovvero la salvaguardia di un qualche interesse della pubblica amministrazione, non foss'altro perché l'interesse all'efficienza e tempestività dell'accertamento sulla pretesa impositiva non potrebbe certo derivare dall'affidare tale accertamento ad un concessionario ben distante dal bene immobile cui detto accertamento sarebbe strettamente connesso.

L'irrazionalità, in materia di competenza, di regole normative, quale quella in esame, è già stata, peraltro, stigmatizzata dalla Corte di legittimità, trattando il tema della riscossione dei dazi e diritti doganali.

Il Supremo Collegio non ha, infatti, mancato di osservare che:

«La individuazione della competenza del Concessionario ... in relazione al domicilio fiscale del contribuente appare, peraltro, del tutto coerente con il sistema della riscossione coattiva dei tributi a mezzo ruolo, e trova giustificazione in considerazione delle esigenze di speditezza ed efficienza dell'attività amministrativa (art. 97 Cost.), tenuto conto che nella fase successiva alla notifica della cartella di pagamento si instaura un rapporto diretto tra il contribuente e tale organo della riscossione (competente a ricevere i pagamenti ed a rilasciare le relative quietanze; competente ad iniziare la espropriazione), e che apparirebbe, pertanto, del tutto illogico attribuire tali poteri ad un soggetto territorialmente distante dal luogo in cui risiede il contribuente, ipotesi che si determinerebbe nel caso di specie — ove si seguisse la tesi prospettata dalla parte ricorrente — atteso che l'Ufficio doganale accertatore è quello di Alessandria, mentre la società ha sede in Cremona» (Cass. 1° ottobre 2014, n. 20.669).

Per tutte le ragioni sopra illustrate, va, quindi, dichiarata la non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 («disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413») per contrasto con gli artt. 24 e 97 Cost., nella parte in cui prevede che le commissioni tributarie provinciali siano competenti per le controversie proposte nei confronti dei concessionari che hanno sede nella loro circoscrizione, anche nel caso in cui tale sede appartenga ad una circoscrizione diversa da quella degli enti locali concedenti.

A tale declaratoria seguono la sospensione del presente giudizio e i provvedimenti di cui al dispositivo.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 («disposizioni sul processo tributario in 413») per contrasto con gli artt. 24 e 97 Cost., nella parte in cui prevede che le commissioni tributarie provinciali siano competenti per le controversie proposte nei confronti dei concessionari che hanno sede nella loro circoscrizione, anche nel caso in cui tale sede appartenga ad una circoscrizione diversa da quella degli enti locali concedenti.

Sospende il giudizio in corso promosso da Campanini Enrica.

Dispone che la segreteria trasmetta gli atti, unitamente alla presente ordinanza, alla Corte costituzionale.

Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Cremona, addì 10 novembre 2014

Il Presidente estensore: VACCHIANO



N. 170

*Ordinanza del 15 dicembre 2014 della Commissione tributaria provinciale di Cremona
sul ricorso proposto da Zontini Annetta contro Ufficio Area riscossioni Spa sede di Mondovì*

Contenzioso tributario - Competenza territoriale - Competenza delle Commissioni tributarie provinciali per le controversie proposte nei confronti dei concessionari (privati) del servizio di riscossione, che hanno sede nella loro circoscrizione - Sussistenza anche nel caso in cui tale sede appartenga ad una circoscrizione diversa da quella degli enti locali concedenti - Conseguente possibilità che il contribuente sia costretto a un gravoso spostamento per esercitare il proprio diritto alla tutela giurisdizionale - Stravolgimento del corretto rapporto istituzionale tra cittadino e pubblica amministrazione - Lesione del diritto di difesa del contribuente nonché del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Assenza di interessi di quest'ultima che giustifichino la previsione censurata - Irrazionalità.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 4.
- Costituzione, artt. 24 e 97.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI CREMONA

SEZIONE 3

Riunita con l'intervento dei signori:

Vacchiano Massimo: presidente e relatore;
Bottoni Francesco: giudice;
Galli Ezio Donato: giudice.

Ha emesso la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. 439/13, depositato il 14 novembre 2013

avverso Avviso di accertamento n. N.ICA 103 I.C.I. 2009;
avverso Avviso di accertamento n. N.ICA 107 I.C.I. 2010;
avverso Avviso di accertamento n. N.ICA 99 I.C.I. 2008;

contro: Area Riscossioni S.p.a.

proposto dal ricorrente:

Zontini Annetta, via Machiavelli n. 8, 26041 Casalmaggiore (CR);

difeso da:

Zontini avv. Anna, corso Campi n. 63, 26100 Cremona (CR).

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

In data 2 luglio 2013, su delega del Comune di Casalmaggiore (Cremona), il concessionario «Ufficio Area Riscossioni S.p.a.» avente sede in Mondovì (Cuneo) ha notificato a Zontini Annetta gli avvisi di accertamento ICI, anni 2008, 2009 e 2010, per il mancato pagamento delle imposte, in relazione ad un terreno di cui era usufruttuaria la contribuente, in quanto la stessa non lo aveva dichiarato come area fabbricabile.

Avverso tale atto, Zontini Annetta ha proposto ricorso avanti alla Commissione Tributaria Provinciale di Cremona, notificandolo al concessionario «Ufficio Area Riscossioni S.p.a.» mediante raccomandata inviata in data 16 ottobre 2013.



Nel ricorso la ricorrente ha dichiarato di individuare la competenza territoriale di questa Commissione, tenuto conto che nella circoscrizione di Cremona era ubicato l'immobile e ritenendo questa «l'interpretazione più logica dell'art. 4 del decreto legislativo n. 546/1992».

Nel merito, la Zontini ha evidenziato:

che il terreno costituiva area pertinenziale tenuta a giardino e classificata a verde privato, come tale inutilizzabile a fini edificatori;

che tale situazione era ben conosciuta dal Comune, sicché la contribuente non era tenuta ad inviare agli uffici comunali alcuna informazione al riguardo;

che il terreno era sempre stato coltivato dai titolari con l'aiuto dei familiari e che il pensionamento della contribuente, quale coltivatrice diretta, non interferiva sul carattere del terreno agricolo.

Per questi motivi, la ricorrente ha chiesto l'annullamento degli impugnati atti, con rifusione delle spese del giudizio.

Con controdeduzioni pervenute in data 6 dicembre 2013 si è costituito l'Ufficio Area Riscossioni S.p.a. di Mondovì (Cuneo), eccependo l'incompetenza territoriale di questa Commissione sul presupposto, più volte stabilito dalla Corte di Cassazione, che l'individuazione del giudice territorialmente competente avrebbe dovuto essere determinata dall'ubicazione dell'ufficio che aveva emanato l'atto.

Nel sottolineare come a norma dell'art. 5 del decreto legislativo n. 546/1992 tale competenza fosse inderogabile, il concessionario ha fatto presente che, dunque, il ricorso avrebbe dovuto essere presentato avanti la Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo, tenuto conto che l'atto impugnato era stato emesso dall'Area Riscossioni S.p.a. avente sede in Mondovì.

Nel merito, il concessionario ha replicato alla contestazione della ricorrente, facendo rilevare come una parte del terreno fosse edificabile e come tale soggetta ad imposta, atteso che la ricorrente, per gli anni di imposizione, non risultava aver versato i contributi di coltivatore diretto.

Ad avviso del concessionario, la sanzione doveva applicarsi avendo l'omissione arrecato pregiudizio all'esercizio di controllo, ancorché non ne avesse impedito l'accertamento.

Per questi motivi, il concessionario ha chiesto, preliminarmente, che fosse dichiarata l'incompetenza territoriale di questa Commissione, competente essendo la Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo e, in subordine, che fosse respinta la domanda della ricorrente, con rifusione delle spese del giudizio.

In data 3 luglio 2014 la ricorrente ha presentato una memoria con la quale ha ribadito le proprie argomentazioni svolte a sostegno del ricorso.

All'udienza del 14 luglio 2014, il difensore della ricorrente ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 decreto legislativo n. 546/1992 con riferimento all'art. 25 Cost., tenuto conto che l'attribuzione della competenza territoriale del giudice dove ha sede Area Riscossioni S.p.a. violerebbe i principi del giudice naturale.

A tal fine il difensore si è riportato alle argomentazioni sviluppate nella memoria depositata il 26 giugno 2014 nell'ambito del giudizio R.G.R. n. 438/13, promosso da Campanini Enrica, quale proprietaria dello stesso immobile (memoria che, dunque, è stata allegata al presente procedimento).

La Commissione si è riservata di decidere.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Preliminare disamina deve essere dedicata all'eccezione d'incompetenza territoriale sollevata dal concessionario.

La Zontini, sin dal proprio atto introduttivo, ha immediatamente rappresentato come questa Commissione fosse competente a decidere la controversia, facendo notare che la competenza territoriale avrebbe dovuto principalmente radicarsi, a norma dell'art. 4 decreto legislativo n. 546/1992, nella circoscrizione in cui si fossero trovati gli immobili e gli enti impositori.

Per contro, ha sostenuto l'«Ufficio Area Riscossioni S.p.a.», con sede in Mondovì (Cuneo), che nel caso in esame la competenza territoriale spetterebbe alla Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo, atteso che in tale circoscrizione ha sede il concessionario che ha emesso l'atto.

La questione è già stata affrontata da questa Commissione, la quale, in occasione di altro ricorso proposto da Campanini Enrica riguardante la stessa imposta relativa al medesimo immobile (ICI per gli anni 2006 e 2007), ha ritenuto competente a decidere la controversia la Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo (si veda: Commissione Tributaria Provinciale di Cremona, 21 ottobre 2013, n. 101.03.13).



In motivazione, la Commissione, dopo aver premesso che l'«Ufficio Area Riscossioni S.p.a.», con sede in Mondovì (Cuneo), con l'impugnato atto, aveva autonomamente determinato l'imposta, senza che al suo accertamento avesse dato impulso il Comune, ha evidenziato come, a mente dell'art. 4 del decreto legislativo n. 546/1992, permanesse la competenza della Commissione Tributaria ove aveva sede l'ente locale qualora detto ente avesse emesso l'atto impugnato; diversamente, nel caso in cui la società concessionaria avesse avuto, oltre che il potere di riscossione, anche quello di emettere l'atto di accertamento, la competenza doveva essere collegata all'area territoriale in cui operava la società medesima.

A tale conclusione la Commissione è pervenuta in conformità all'interpretazione seguita dalla Corte di Cassazione, la quale, pur trattando una controversia avente ad oggetto una diversa imposta (la c.d. «TOSAP»), aveva stabilito il generale principio che, laddove l'ente locale, tramite l'atto di concessione, si fosse spogliato di determinate competenze, il concessionario sarebbe subentrato nei diritti e negli obblighi del Comune verso i contribuenti, sicché questi non sarebbero stati più semplici esattori delle imposte, ma avrebbero gestito l'intero servizio ad esso attinente (Cass. 13 agosto 2004, n. 15.864).

Nel presente giudizio, la ricorrente ha, innanzitutto, criticato la precedente decisione di questa Commissione, facendo rilevare come, proprio alla luce della citata pronuncia emessa dal Supremo Collegio, la competenza avrebbe dovuto individuarsi nella circoscrizione di Cremona, tenuto conto che, secondo quella sentenza, la legittimazione dei concessionari sarebbe sussistente «quando i motivi fatti valere in giudizio riguardino esclusivamente profili di irregolarità formale o procedurale imputabili al concessionario», mentre tale legittimazione mancherebbe «quando la controversia attenga a questioni sostanziali involgenti il rapporto d'imposta», rimanendo in questo secondo caso «contraddittore ... soltanto l'ufficio o l'ente impositore, con la conseguenza che la competenza territoriale della Commissione Tributaria adita sarà definita in relazione all'ubicazione territoriale di quest'ultimi».

Ritiene la Commissione come l'obiezione non sia fondata, sicché va confermata l'interpretazione già seguita da questo Collegio, secondo la quale la competenza debba essere radicata presso la circoscrizione ove ha sede il soggetto che ha emesso l'atto. Infatti, vero è che nel caso in esame si controverte sul rapporto e sulla legittimità dell'imposta.

Tuttavia, la distinzione operata dalla ricorrente riprendendo un passo della motivazione di Cass. n. 15.864/2004, secondo cui la competenza sarebbe collegata alla sede del concessionario soltanto ove si facesse questione di profili di irregolarità formale o procedurale imputabili al predetto concessionario e non anche quando la controversia avrebbe avuto ad oggetto, come nella fattispecie, il rapporto d'imposta, va pur sempre interpretata nel senso che in questo secondo caso permane la rilevanza della sede dell'ente locale, sempre che il concessionario non abbia emesso (unitamente ad un atto di riscossione) un atto di accertamento.

È evidente, invero, che se, come (pacificamente) nel caso che ci occupa, il concessionario non si sia limitato ad emettere un atto di riscossione, ma abbia istruito l'intera pratica pervenendo ad accertare la debenza dell'imposta, nonché la sua quantificazione (1), lo stesso sia legittimato passivo anche rispetto alle questioni riguardanti il rapporto d'imposta, sicché coerentemente la competenza dovrà radicarsi presso la circoscrizione ove esso ha sede.

Non si vede, d'altronde, come possa giustificarsi la competenza presso la circoscrizione ove ha sede il Comune, se tale ente, non avendo emesso l'avviso di accertamento, non sia, in alcun modo, legittimato passivo.

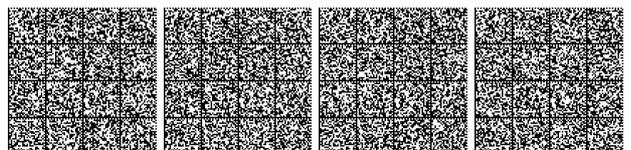
La stessa pronuncia della Corte di Cassazione n. 15.864/2004, più volte evocata, nel riconnettere la legittimazione passiva ai concessionari quando i motivi fatti valere in giudizio dal contribuente riguardino esclusivamente profili di irregolarità formale o procedurale imputabili agli stessi concessionari, ha, in esordio di tale affermazione, espressamente precisato come tale ristretta legittimazione passiva sussista - si badi - «con riferimento agli atti di riscossione da questi direttamente promanati», non anche con riferimento agli «atti di accertamento» emessi dai concessionari.

È indubbio che se ad emettere l'accertamento sia stato lo stesso concessionario, questo sarà unico contraddittore, subentrando esso nei diritti e negli obblighi del Comune verso i contribuenti.

Non è, dunque, corretto interpretare la norma avendo ad esclusivo riferimento il contenuto delle doglianze fatte valere nella controversia, dovendosi coordinare questo criterio con quello inerente il soggetto che abbia concretamente emesso l'atto.

Sul punto, è pure ritornata la Corte di legittimità, precisando che «la competenza per territorio non è determinata dalla legge sulla base di criteri contenutistici, inerenti alla specifica materia, di volta in volta, controversa, essendo, invece, normativamente individuata sulla base di criteri di collegamento tra una specifica controversia ed una determi-

(1) Si vedano, peraltro, gli allegati atti impugnati, ciascuno dei quali eloquentemente intestati «Avviso di accertamento» e testualmente fondati, non già su un precedente atto impositivo del Comune di Casalmaggiore, ma «sulla base delle informazioni fornite dal sistema informativo del Ministero delle Finanze», evidentemente acquisite direttamente dal concessionario. Del resto, la Campanini, pur facendo valere questioni riguardanti il merito dell'imposta, ha correttamente convenuto in giudizio soltanto l'«Ufficio Area Riscossioni S.p.a.» e non certo il Comune di Casalmaggiore



nata zona del territorio, per lo più, fondati, fatte salve tassative eccezioni previste dalla legge, sull'allocazione spaziale dei soggetti in causa» (Cass. 23 marzo 20012, n. 4682).

In base a tale arresto, resta pertanto confermata l'applicazione, «in subiecta materia», del principio generale statuito dal codice di procedura civile (invocabile a norma dell'art. 1 decreto legislativo n. 546/1992), secondo il quale la competenza territoriale è quella del luogo in cui il convenuto ha la residenza o il domicilio, se persona fisica, o ha la sede, se persona giuridica (nella specie, la sede del concessionario, in quanto legittimato passivo).

Né l'estensione della legittimazione passiva del concessionario ai giudizi inerenti il rapporto d'imposta e la sua debenza può essere limitata, come vorrebbe la ricorrente, soltanto ai casi in cui l'ente locale abbia affidato il servizio di accertamento e quello di riscossione dell'imposta a norma degli artt. 25 e 52 decreto legislativo n. 507/1993, solo perché la sentenza della Corte di Cassazione n. 15.864/2004 sarebbe stata emessa trattando quella diversa imposta (c.d. TOSAP).

Il principio è, infatti, valevole in tutti quei casi in cui l'ente locale abbia affidato al concessionario, come nella fattispecie in esame, non soltanto il servizio di riscossione, ma anche quello di accertamento. E tale potere non è certo circoscritto dalle legge alla sola imposta TOSAP, essendo consentito per tutti i tributi locali dagli artt. 52 e 53 decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, laddove è prevista la potestà regolamentare delle province e dei comuni di affidare, anche disgiuntamente, «l'accertamento e la riscossione» a soggetti privati, iscritti all'albo presso il Ministero delle finanze, appositamente abilitati ad effettuare tali attività.

Tanto precisato e ribadita, *de iure condito*, la competenza territoriale della Commissione nella cui circoscrizione il concessionario ha emesso l'atto, si osserva come la ricorrente, proprio in ragione della traslazione del giudizio avanti l'autorità di Cuneo, conseguente all'applicazione dell'art. 4 del decreto legislativo n. 546/1992, abbia, in subordine, sollevato l'eccezione d'illegittimità costituzionale di tale norma con riferimento agli artt. 97 e 25 Cost.

In particolare, la ricorrente ha censurato la norma nella parte in cui consente che, qualora il concessionario abbia sede in una circoscrizione diversa da quella istituzionale dell'ente impositore, sia questa a prevalere rispetto a quella dell'ente.

Ad avviso della ricorrente, in tal modo il principio costituzionale posto a fondamento dell'art. 97 Cost. viene capovolto, poiché, mentre per gli enti pubblici la funzione istituzionale corrisponde alla circoscrizione territoriale e da essa deriva la sede, nel caso dei concessionari privati si giunge all'assurdo che la sede liberamente scelta dall'ente trascini con sé territori ad essa del tutto estranei (nel caso di specie: Cuneo assorbirebbe Cremona), così consentendosi che il privato scavalchi quello che nemmeno la legge ordinaria potrebbe modificare: la territorialità delle funzioni pubbliche (art. 114 Cost.).

E tale particolare effetto viene paventato dal ricorrente anche in relazione al richiamo al «foro del convenuto» operato dal nuovo testo della disposizione oggetto del disegno di legge presentato al Senato.

A questo proposito, la ricorrente ha pure sottolineato come, in realtà, sotto il profilo sostanziale, la Zontini fosse «convenuta», essendo essa la parte tenuta a difendersi dall'atto unilaterale con il quale era stata destinataria di un accertamento tributario, nonché potenzialmente esposta alle conseguenti procedure esecutive.

Secondo la ricorrente, in base alla denunciata norma, alla Zontini venivano preclusi i fori alternativi previsti dal codice di procedura civile; fori che, in certo senso, costituivano gli stessi criteri adottati nel diritto tributario sostanziale per individuare il luogo in cui il rapporto tributario si concretizzava, quale conseguenza «naturale» dell'art. 53 Cost.

In particolare:

il foro previsto dall'art. 20 c.p.c., con riferimento ai diritti di obbligazione per i quali è competente anche il giudice del luogo in cui è sorta o deve eseguirsi l'obbligazione;

il foro previsto dall'art. 21 c.p.c., con riferimento ai diritti concernenti gli immobili per i quali è competente il giudice del luogo ove è posto l'immobile.

In definitiva, i principi costituzionali compromessi sarebbero i seguenti.

Anzitutto, il principio stabilito dall'art. 97 Cost. in relazione all'art. 114 Cost., che, definendo la funzione pubblica, assegnava anche al cittadino la sua collocazione istituzionale con riferimento alla persona (comune di residenza), ai beni (comune catastale), alle attività produttive (partite IVA, ecc.). Consentire al concessionario (privato) di spostare le funzioni da una circoscrizione territoriale all'altra, equivaleva, per la ricorrente, a privare il cittadino della sua territorialità, del tutto coincidente, come radice costituzionale, a quella degli enti pubblici.

L'altro principio era quello previsto dall'art. 25 Cost., secondo cui nessuno poteva essere distolto dal giudice naturale, intendendosi per tale, non già quello stabilito per legge, ma quello che «rispecchia gli assetti di vita di cui la legge si occupa» (luogo in cui si trovano i beni, in cui si percepisce il reddito, in cui si producono beni o servizi).



Così sintetizzati gli argomenti sviluppati dalla ricorrente a fondamento dell'eccezione di illegittimità costituzionale, ritiene la Commissione come la prospettata questione di illegittimità costituzionale debba essere sottoposta allo scrutinio del giudice delle leggi non essendo manifestamente infondata, sia pur per motivi parzialmente diversi da quelli illustrati dalla contribuente.

Innanzitutto, non si dubita circa l'evidente rilevanza della questione rispetto alla decisione del giudizio in corso, atteso che, in ragione delle considerazioni sopra esposte, l'applicazione della norma denunciata determinerebbe nella fattispecie in esame la declinatoria, da parte di questa Commissione, della propria competenza territoriale in favore della Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo, cioè per l'appunto quell'effetto che la ricorrente ha inteso appositamente contrastare manifestando concreto interesse ad esercitare il proprio diritto di difesa avanti alla Commissione nella cui circoscrizione trovasi l'ente locale impositore, nonché l'immobile oggetto d'imposizione tributaria e la propria residenza.

Ciò posto e volgendo la disamina alla verifica di non manifesta infondatezza della questione, occorre immediatamente escludere il richiamo all'invocato art. 25 Cost., non potendosi qui mobilitare la violazione del principio del «giudice naturale precostituito per legge» con riferimento al dettato dell'art. 4 del decreto legislativo n. 546/1992.

Invero, diversamente da quanto sembra prospettare la ricorrente, tale principio esprime esclusivamente la necessità che la legge stabilisca quale sia il giudice competente prima che la controversia insorga, non potendo l'ordinamento giuridico tollerare che la lite venga decisa da un giudice designato dopo il fatto che l'abbia generata, pena il rischio che possa essere vulnerata l'esigenza di imparzialità e uniformità della funzione giurisdizionale.

Tale principio non è violato dalla norma in oggetto, posto che essa contiene l'indicazione preventiva del criterio mediante il quale deve individuarsi la competenza territoriale della Commissione Tributaria Provinciale: quello della circoscrizione della sede del concessionario qualora questo abbia emesso l'atto da impugnare.

Nondimeno, risulta difficile negare che l'individuazione della competenza in ragione della sede del concessionario possa comportare, così come accaduto nella fattispecie, effetti processuali distonici rispetto alla *ratio* che dovrebbe ispirare la norma, ovvero quella di rapportare la competenza in prossimità del luogo in cui gli interessi della pubblica amministrazione e del contribuente risultano concretamente coinvolti.

Dalla diretta applicazione della norma accade, infatti, che, nel caso, nient'affatto eccezionale, in cui l'ente locale affidi il servizio di accertamento e riscossione dell'imposta ICI ad un concessionario avente sede ben distante da quella del suddetto ente (che, conseguentemente, è pure distante da quello della circoscrizione in cui si trova l'immobile, siccome censito dal medesimo ente), la competenza debba trasferirsi presso quella lontana circoscrizione, così stravolgendosi il corretto rapporto istituzionale che deve intercorrere tra cittadino e pubblica amministrazione.

Quel corretto rapporto istituzionale che in alcun modo potrebbe tollerare, ad esempio, che un contribuente residente in Milano debba essere costretto ad impugnare un atto di accertamento avanti la Commissione Tributaria Provinciale di Bari, in relazione ad una imposta ICI gravante sul proprio immobile sito in Milano, solo perché nella circoscrizione del capoluogo pugliese si trovi la sede legale del concessionario che sia stato incaricato del servizio di accertamento e riscossione dal Comune di Milano.

Trattasi di una conseguenza all'evidenza aberrante che appare idonea a ledere direttamente il diritto di difesa del contribuente (art. 24 Cost.), nonché al contempo il principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), senza alcuna razionale giustificazione.

Né tale giustificazione sarebbe possibile ravvisare considerando la norma in esame quale espressione del principio del foro del convenuto, dal momento che esso è stato introdotto nel nostro ordinamento processuale civile, quale regola peraltro derogabile, al fine di facilitare il soggetto che si difende rispetto ad una pretesa. E tale posizione, sotto il profilo sostanziale, è semmai ravvisabile proprio nel contribuente (potenzialmente debitore rispetto alla pretesa del concessionario).

È poi appena il caso di rilevare che tale regola - che, si badi, a mente dell'art. 5, primo comma, decreto legislativo n. 546/1992, è inderogabile - finirebbe per favorire soltanto la società privata concessionaria, la quale, per una libera e autonoma scelta, avesse deciso di accettare l'incarico del servizio di accertamento e/o riscossione da parte di un ente locale ben distante dalla propria sede.

Per contro, la giurisprudenza, laddove in tema di competenza richiama giustamente, quale criterio di collegamento tra una specifica controversia ed una determinata zona del territorio, quello fondato sull'allocazione spaziale dei soggetti in causa (si veda, ad es.: Cass. n. 4682/2012, cit.), intende preferibilmente riferirsi al luogo in cui il contribuente risiede o quello dove produce ricchezza, o ancora il luogo dove è sito il bene da sottoporre a imposizione.



Entro questi termini, appare condivisibile quanto argomentato al riguardo dalla ricorrente, che ha rivendicato per il contribuente una sorta di diritto di «territorialità» nei rapporti istituzionali con l'ente pubblico, quale diretta conseguenza della propria capacità contributiva prevista dall'art. 53 Cost.

E, d'altronde, non si comprende, davvero, come possa sottrarsi al dubbio di illegittimità costituzionale una norma che, pur collocandosi in un contesto normativo che non dovrebbe affatto trascurare i diritti del contribuente (come, tra l'altro, evocati dallo statuto di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212), ne pregiudica gravemente e ingiustificatamente proprio quello di difesa, posto che, costringe il cittadino ad un gravoso spostamento verso il luogo ove instaurare la propria azione giudiziaria.

Uno spostamento che, in ultima analisi, potrebbe, finanche indurre il contribuente a rinunciare, suo malgrado, ad impugnare l'atto, onde evitare di sottoporsi ad ulteriori oneri. Non è un caso se il legislatore, proprio nella materia in esame e in particolare nel disciplinare la potestà regolamentare degli enti pubblici allorquando intendano concedere i servizi di accertamento e riscossione dei tributi a terzi soggetti, abbia avvertito la necessità di stabilire all'art. 52, quinto comma, decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, che l'affidamento di tali servizi «non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente».

Infrangere il rapporto territoriale tra originario ente pubblico (Comune di Casalmaggiore) e contribuente nel momento in cui quest'ultimo intenda esercitare il proprio diritto alla tutela giudiziaria, non determina soltanto un *vulnus* al diritto di difesa del cittadino, ma finisce contestualmente per compromettere quella corretta relazione intercorrente tra la pubblica amministrazione e la base sociale.

L'esigenza del buon andamento dell'amministrazione, predicata dall'art. 97 Cost. è, infatti, sottesa al perseguimento dell'interesse generale della collettività nel rispetto dei diritti dei singoli consociati.

Se si prevede che a giudicare la controversia tra un ente pubblico e un contribuente sia la Commissione Tributaria avente sede nella circoscrizione del concessionario «scelto» dal suddetto ente, si finisce sostanzialmente per attribuire alla pubblica amministrazione il potere di gestire il proprio rapporto con gli amministrati in maniera iniqua ed arbitraria.

Ciò che clamorosamente contrasta con il principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Né appare snidabile dalla norma in questione una qualche razionale giustificazione, ovvero la salvaguardia di un qualche interesse della pubblica amministrazione, non foss'altro perché l'interesse all'efficienza e tempestività dell'accertamento sulla pretesa impositiva non potrebbe certo derivare dall'affidare tale accertamento ad un concessionario ben distante dal bene immobile cui detto accertamento sarebbe strettamente connesso.

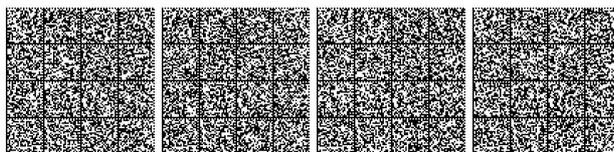
L'irrazionalità, in materia di competenza, di regole normative, quale quella in esame, è già stata, peraltro, stigmatizzata dalla Corte di legittimità, trattando il tema della riscossione dei dazi e diritti doganali.

Il Supremo Collegio non ha, infatti, mancato di osservare che:

«La individuazione della competenza del Concessionario...in relazione al domicilio fiscale del contribuente appare, peraltro, del tutto coerente con il sistema della riscossione coattiva dei tributi a mezzo ruolo, e trova giustificazione in considerazione delle esigenze di speditezza ed efficienza dell'attività amministrativa (art. 97 Cost.), tenuto conto che nella fase successiva alla notifica della cartella di pagamento si instaura un rapporto diretto tra il contribuente e tale organo della riscossione (competente a ricevere i pagamenti ed a rilasciare le relative quietanze; competente ad iniziare la espropriazione), e che apparirebbe, pertanto, del tutto illogico attribuire tali poteri ad un soggetto territorialmente distante dal luogo in cui risiede il contribuente, ipotesi che si determinerebbe nel caso di specie - ove si seguisse la tesi prospettata dalla parte ricorrente - atteso che l'Ufficio doganale accertatore è quello di Alessandria, mentre la società ha sede in Cremona» (Cass. 1° ottobre 2014, n. 20.669).

Per tutte le ragioni sopra illustrate, va, quindi, dichiarata la non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 («disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413») per contrasto con gli artt. 24 e 97 Cost., nella parte in cui prevede che le commissioni tributarie provinciali siano competenti per le controversie proposte nei confronti dei concessionari che hanno sede nella loro circoscrizione, anche nel caso in cui tale sede appartenga ad una circoscrizione diversa da quella degli enti locali concedenti.

A tale declaratoria seguono la sospensione del presente giudizio e i provvedimenti di cui al dispositivo.



P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 («disposizioni sul processo tributario in 413») per contrasto con gli artt. 24 e 97 Cost., nella parte in cui prevede che le commissioni tributarie provinciali siano competenti per le controversie proposte nei confronti dei concessionari che hanno sede nella loro circoscrizione, anche nel caso in cui tale sede appartenga ad una circoscrizione diversa da quella degli enti locali concedenti.

Sospende il giudizio in corso promosso da Zontini Anna.

Dispone che la segreteria trasmetta gli atti, unitamente alla presente ordinanza, alla Corte Costituzionale.

Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Cremona, 10 novembre 2014

IL PRESIDENTE ESTENSORE: VACCHIANO

15C00249

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-036) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

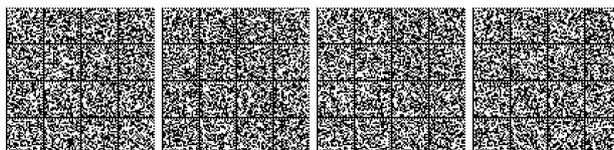
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

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

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 5 0 9 0 9 *

€ 4,00

