

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 43

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 ottobre 2015

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 205. Sentenza 7 - 22 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Famiglia e filiazione - Indennità di maternità - Spettanza alla madre libera professionista, in caso di adozione nazionale, solo se il bambino non abbia superato i sei anni di età.

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), art. 72, nella versione antecedente alle novità introdotte dall'art. 20 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

— Pag. 1

N. 206. Sentenza 23 settembre - 22 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Operai forestali impiegati per l'esecuzione dei lavori condotti in amministrazione diretta - Posposizione degli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento in sede di formazione della graduatoria unica distrettuale per l'avviamento al lavoro.

- Legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), art. 54, comma 4.

— Pag. 6

N. 207. Ordinanza 23 settembre - 22 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza - Somme erogate indebitamente ai sensi dell'art. 1, commi 331 e 333, della legge n. 266 del 2005 (c.d. "bonus bebé") in favore di soggetti sprovvisti della cittadinanza italiana o comunitaria - Prevista non ripetibilità.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), art. 1, comma 1287.

— Pag. 12

N. 208. Ordinanza 23 settembre - 22 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Compensazioni a regime tra somme dovute a qualsiasi titolo dagli enti locali al Ministero dell'interno e assegnazioni ministeriali, anche mediante trattenimento sulle somme ad essi spettanti a titolo di IMU.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), art. 1, commi 128 e 129.

— Pag. 15

N. 209. Ordinanza 7 - 22 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trasferimento del personale ANAS in servizio al 31 maggio 2012 presso l'Ispettorato di vigilanza sulle concessioni autostradali (IVCA), prima all'Agenzia per le infrastrutture stradali e poi alla Struttura di vigilanza presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.



- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 36; decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 - art. 11; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 - art. 12.
-

Pag. 16

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 82. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 agosto 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti - Definizioni - Previsione che si definiscono invenduti i prodotti farmaceutici e parafarmaceutici di prossima scadenza e destinati all'eliminazione dal circuito commerciale - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di riutilizzo dei medicinali nelle ipotesi in cui la normativa statale ne prevede il definitivo ritiro dal commercio - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute nella disciplina delle condizioni di commerciabilità dei farmaci, del loro utilizzo e della loro destinazione, nonché delle eventuali ipotesi di ritiro dal commercio - Lamentata contraddittorietà della norma regionale - Incidenza sulla libertà di iniziativa economica dei produttori e degli altri soggetti interessati, comportante violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Interferenza nelle funzioni affidate all'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) e conseguente violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

- Legge della Regione Piemonte 23 giugno 2015, n. 12, art. 2, comma 1, lett. d).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. g) e i), e terzo; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, artt. 141 e 142.

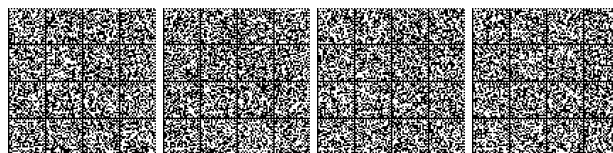
Pag. 23

- N. 83. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 settembre 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Trasporto pubblico - Norme della Regione Piemonte - Disciplina del trasporto pubblico non di linea su strada - Attribuzione dell'attività di trasporto di persone su chiamata esclusivamente al servizio di taxi e al servizio di noleggio con conducente e autovettura - Previsione di sanzioni per l'inosservanza - Ricorso del Governo - Denunciata preclusione all'ingresso nel mercato regionale di forme innovative di offerta del servizio, rese possibili dall'evoluzione tecnologica ed economica - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di concorrenza - Incompatibilità con il principio di concorrenza posto dall'ordinamento dell'Unione europea - Non riconducibilità della restrizione adottata alla competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale.

- Legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, art. 1, aggiuntivo dell'art. 1-bis alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e).

Pag. 26



N. 213. Ordinanza del Giudice di pace di Matera del 7 maggio 2015

Reati e pene - Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto
 - Denunciata mancata previsione che l'imputato possa esprimere in maniera vincolante il proprio dissenso in ordine alla definizione del processo con sentenza dichiaratoria di non punibilità per tenuità del fatto (sentenza poi iscritta nel casellario giudiziale) - Lesione del diritto di difesa e del diritto ad un giusto processo - Violazione del principio di non colpevolezza - Lesione del diritto alla tutela della propria onorabilità e reputazione - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Codice penale, art. 131-*bis* [inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 29]; decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 29 (*recte*: n. 28), art. 4.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 27 e 111; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza, artt. 3 e 48.....

Pag. 28

N. 214. Ordinanza del Giudice di pace di Matera del 7 maggio 2015

Reati e pene - Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto
 - Denunciata mancata previsione che l'imputato possa esprimere in maniera vincolante il proprio dissenso in ordine alla definizione del processo con sentenza dichiaratoria di non punibilità per tenuità del fatto (sentenza poi iscritta nel casellario giudiziale) - Lesione del diritto di difesa e del diritto ad un giusto processo - Violazione del principio di non colpevolezza - Lesione del diritto alla tutela della propria onorabilità e reputazione - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Codice penale, art. 131-*bis* [inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 29]; decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 29 (*recte*: n. 28), art. 4.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 27 e 111; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza, artt. 3 e 48.....

Pag. 32

N. 215. Ordinanza del Giudice di pace di Matera del 7 maggio 2015

Reati e pene - Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto
 - Denunciata mancata previsione che l'imputato possa esprimere in maniera vincolante il proprio dissenso in ordine alla definizione del processo con sentenza dichiaratoria di non punibilità per tenuità del fatto (sentenza poi iscritta nel casellario giudiziale) - Lesione del diritto di difesa e del diritto ad un giusto processo - Violazione del principio di non colpevolezza - Lesione del diritto alla tutela della propria onorabilità e reputazione - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Codice penale, art. 131-*bis* [inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 29]; decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 29 (*recte*: n. 28), art. 4.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 27 e 111; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza, artt. 3 e 48.....

Pag. 35

N. 216. Ordinanza della Corte di cassazione del 1° aprile 2015

Spese di giustizia - Liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice - Termine per proporre opposizione al decreto di pagamento - Soppressione, ad opera del decreto legislativo n. 150 del 2011, del termine perentorio di venti giorni dall'avvenuta comunicazione, previsto dalla normativa originaria - Conseguente mancanza di termini decadenziali (non surrogabile dal termine, eccessivamente lungo, di prescrizione ordinaria) - Eccesso di delega, per esorbitanza dalla finalità e contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delegazione per la "semplificazione" dei riti civili.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, artt. 15, comma 2, e 34, comma 17 [modificativo dell'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115].
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 54, commi 1 e 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69.



In via subordinata:

Spese di giustizia - Liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice - Termine per proporre opposizione al decreto di pagamento - Soppressione, ad opera del decreto legislativo n. 150 del 2011, del termine perentorio di venti giorni dall'avvenuta comunicazione, previsto dalla normativa originaria - Conseguente mancanza di termini decadenziali (non surrogabile dal termine, eccessivamente lungo, di prescrizione ordinaria) - Ingiustificata diversità di trattamento rispetto ad ogni altra ipotesi di provvedimento reso *inaudita altera parte* - Impedimento in radice di un'efficace difesa dei diritti delle parti - Contrasto con l'obiettivo, proprio di ogni giusto processo, di tendenziale stabilità della pronuncia giurisprudenziale.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, artt. 15, comma 2, e 34, comma 17 [modificativo dell'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115].
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, comma settimo.

Pag. 38

N. 217. Ordinanza del Tribunale di Bergamo del 4 maggio 2015

Spese di giustizia - Liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice - Termine per proporre opposizione al decreto di pagamento - Sospensione, ad opera del decreto legislativo n. 150 del 2011, del termine perentorio di venti giorni dall'avvenuta comunicazione, previsto dalla normativa originaria - Eccesso di delega, per esorbitanza dalla finalità e contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delegazione per la "semplificazione" dei riti civili.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 34, comma 17 [lett. a)], sostitutivo dell'art. 170, comma 1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 54, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Pag. 45

N. 218. Ordinanza del Tribunale di Treviso dell'8 maggio 2015

Responsabilità civile dei magistrati - Azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato - Mancata previsione che "non può dar luogo a responsabilità personale del singolo magistrato l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove in tutti i casi di azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato" - Violazione del principio di autonomia e indipendenza del giudice con lesione del principio del libero convincimento del giudice.

- Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 7, come modificato dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18.
- Costituzione, art. 101, comma secondo.

Responsabilità civile dei magistrati - Giudizio risarcitorio nei confronti dello Stato per fatto illecito del magistrato - Eliminazione della fase preliminare di deliberazione in camera di consiglio della ammissibilità e non manifesta infondatezza della domanda - Mancata previsione che il Tribunale competente a decidere sull'azione di risarcimento proposta contro lo Stato e/o il Tribunale competente a decidere sull'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato verifichi con rito camerale la non manifesta infondatezza della domanda ai fini della sua ammissibilità - Violazione dei principi posti a tutela dell'indipendenza e autonomia della funzione giurisdizionale.

- Legge 27 febbraio 2015, n. 18, art. 3, comma 2 (abrogativo dell'art. 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117); legge 13 aprile 1988, n. 117, artt. 4 e/o 7, come modificati dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18.
- Costituzione, artt. 101, 104 e 113.



Responsabilità civile dei magistrati - Azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato - Misura della rivalsa - Previsione che l'esecuzione della rivalsa nei confronti del magistrato, quando viene effettuata mediante trattenuta sullo stipendio, può comportare il pagamento per rate mensili fino ad un importo corrispondente ad un terzo, anziché un quinto, dello stipendio netto - Violazione dei principi posti a tutela dell'indipendenza e autonomia della funzione giurisdizionale - Violazione del principio di ragionevolezza - Deteriore trattamento dei magistrati rispetto agli altri dipendenti pubblici.

- Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 8, comma 3, come modificato dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18.
- Costituzione, artt. 3, 101, 104 e 113. Pag. 47

N. 219. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Massa Carrara del 25 marzo 2015

Imposte e tasse - Imposta municipale propria (IMU) - Istituzione e disciplina - Applicazione indipendente dalla percezione di un reddito e dalla capacità del bene di produrlo - Contrasto con il principio di capacità contributiva e con il diritto alla proprietà privata.

- Costituzione, artt. 42 e 53. Pag. 54





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 205

Sentenza 7 - 22 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Famiglia e filiazione - Indennità di maternità - Spettanza alla madre libera professionista, in caso di adozione nazionale, solo se il bambino non abbia superato i sei anni di età.

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), art. 72, nella versione antecedente alle novità introdotte dall'art. 20 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 72 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promosso dal Tribunale ordinario di Verbania nel procedimento vertente tra P.S.C. e la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza ragionieri e periti commerciali, con ordinanza del 30 giugno 2014, iscritta al n. 183 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2014.

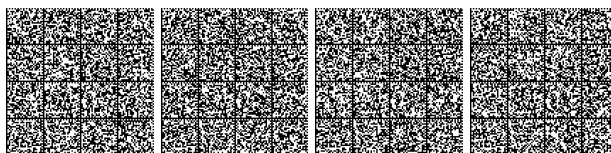
Visto l'atto di costituzione di P.S.C.;

udito nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato Lorenzo Bertaggia per P.S.C.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 giugno 2014, iscritta al n. 183 del registro ordinanze 2014, il Tribunale ordinario di Verbania, in funzione di giudice del lavoro, solleva, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 31, secondo comma, e 37, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 72 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui, per il caso di adozione nazionale, concede l'indennità di maternità alla madre libera professionista solo se il bambino non abbia superato i sei anni di età.



Il giudice rimettente espone di dover valutare la legittimità del diniego che la giunta esecutiva della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali, con provvedimento del 12 settembre 2013, confermato il 29 novembre 2013 dal consiglio di amministrazione della stessa Cassa di previdenza, ha opposto alla richiesta di P.S.C. di beneficiare dell'indennità di maternità.

Il giudice *a quo*, in particolare, è investito del ricorso proposto il 25 febbraio 2014 dalla professionista, che ha dedotto di essere iscritta dal 3 febbraio 2006 alla Cassa nazionale di previdenza e di avere presentato a quest'ultima, il 24 luglio 2013, una domanda volta a conseguire l'indennità di maternità.

A fondamento dell'istanza, la ricorrente ha prodotto il decreto del 15-18 maggio 2013, con cui il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta ha disposto in favore suo e del coniuge, a decorrere dal 28 febbraio 2013, l'affidamento preadottivo del minore D., nato il 14 luglio 2005.

La ricorrente denuncia l'illegittimità e il carattere discriminatorio del provvedimento di rigetto, incentrato sul rilievo che il minore avesse già compiuto il sesto anno di età «all'atto di ingresso nel nucleo familiare».

La Cassa nazionale di previdenza si è costituita nel giudizio principale, per eccepire preliminarmente la tardività della domanda amministrativa, presentata il 24 luglio 2013, allorché sarebbe già inutilmente trascorso il termine perentorio di centottanta giorni, che decorre dall'ingresso del minore nel nucleo familiare affidatario.

La parte resistente, inoltre, ha contestato la fondatezza della domanda, in quanto, dell'indennità in questione, la madre può beneficiare solo se il minore non abbia superato i sei anni di età.

A fronte di tali eccezioni preliminari, la ricorrente ha replicato che solo il decreto di affidamento preadottivo legittima a richiedere l'indennità di maternità e che, nella specie, tale decreto, pronunciato il 15 maggio 2013, sancisce la decorrenza dell'affidamento preadottivo dal 28 febbraio 2013.

Alla stregua di tali considerazioni, dunque, la domanda sarebbe tempestiva.

Il giudice rimettente assume che la normativa sull'indennità di maternità, nel prevedere il limite dei sei anni di età del bambino soltanto per la madre libera professionista che ricorra all'adozione nazionale, contravvenga al fondamentale canone di eguaglianza e al principio di tutela della maternità e dell'infanzia.

Quanto al primo profilo, il giudice *a quo* evidenzia che, soltanto per la madre libera professionista che scelga la via dell'adozione nazionale, permane quel limite dei sei anni di età del bambino, che il legislatore ha superato per i lavoratori dipendenti (legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2008») e la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo per la madre libera professionista, che opti per l'adozione internazionale (sentenza n. 371 del 2003).

Tale disparità di trattamento sarebbe priva di ogni ragion d'essere, anche alla luce della «notevole durata», che contraddistingue la procedura di adozione nazionale e implica di frequente, allorché interviene il decreto di affidamento preadottivo, il superamento del limite dei sei anni di età del bambino.

La normativa impugnata, inoltre, sarebbe disarmonica rispetto ai precetti costituzionali, che impongono di «supportare in modo effettivo le famiglie e soprattutto le donne, le quali si trovano a sostenere l'arduo compito di far coesistere il loro ruolo di lavoratrici con quello di madri e di conseguire l'interesse dei minori, i quali hanno diritto ad una crescita serena».

L'interesse dei minori - soggiunge il giudice rimettente - non è meno meritevole di tutela nella procedura di adozione nazionale, che registra, al pari della procedura di adozione internazionale, difficoltà e «problematiche sociali e psicologiche» anche quando il minore abbia superato i sei anni di età.

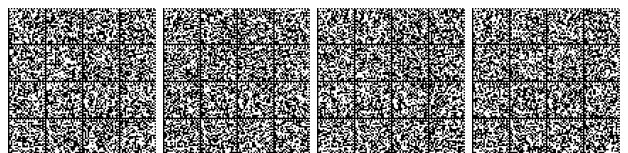
In punto di rilevanza, il giudice *a quo* argomenta che è proprio la disposizione censurata, dal tenore letterale insuperabile in via di interpretazione costituzionalmente compatibile, a precludere l'accoglimento della domanda.

2.- Nel giudizio è intervenuta P.S.C., chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Verbania.

La norma, ad avviso della parte intervenuta, riserverebbe un trattamento deteriore alle madri libere professioniste che scelgono le procedure dell'adozione nazionale, rispetto alle madri lavoratrici dipendenti e autonome, per un verso, e, per altro verso, rispetto alle madri libere professioniste che ricorrono all'adozione internazionale.

La norma, inoltre, violerebbe il diritto del minore a godere della presenza effettiva della madre, nel momento delicato dell'inserimento in un nuovo nucleo familiare, e vanificherebbe quella finalità di tutela del minore, che il legislatore persegue con l'istituire tali provvidenze.

La parte intervenuta, quanto all'eccezione di tardività della domanda, ha ribadito che il termine di centottanta giorni decorre dallo stabile ingresso del minore nel nucleo familiare, avvenuto il 28 febbraio 2013, come attesta lo stesso decreto di affidamento preadottivo.



3.- In prossimità dell'udienza, la parte intervenuta ha depositato una memoria illustrativa, ripercorrendo le tappe salienti della legislazione, fino alle novità introdotte dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), inapplicabile *ratione temporis* alla vicenda controversa.

All'esito di tale analisi, la parte intervenuta ha posto nuovamente in risalto la mancanza di ogni apprezzabile ragione giustificatrice del diverso trattamento riservato alla madre libera professionista in caso di adozione nazionale, rispetto all'ipotesi di adozione internazionale, e delle differenze che ancora intercorrono, per l'ipotesi di adozione nazionale, tra il trattamento della madre libera professionista e quello della madre lavoratrice dipendente o della madre lavoratrice autonoma iscritta alla gestione separata presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Verbania, in funzione di giudice del lavoro, sospetta di illegittimità costituzionale l'art. 72 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53).

La norma censurata, per l'ipotesi di adozione nazionale, accorda l'indennità di maternità alla libera professionista, a condizione che il bambino non abbia superato i sei anni di età.

Con riguardo a tale limite di età, il giudice rimettente prospetta, in primo luogo, la violazione del principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.) e lamenta l'irragionevole disparità di trattamento della madre libera professionista, che proceda all'adozione nazionale, rispetto alla madre libera professionista, che scelga la via dell'adozione internazionale, e alla madre lavoratrice dipendente, che abbia dato impulso alla procedura di adozione nazionale.

Solo la madre libera professionista, che decida di adottare un bambino di nazionalità italiana e rivendichi l'indennità di maternità, è assoggettata al limite dei sei anni di età del bambino.

Una tale singolarità sarebbe priva di ogni ragione giustificatrice, anche in considerazione della «notevole durata» della procedura di adozione nazionale, non meno laboriosa e problematica dell'adozione internazionale.

Non è infrequente, difatti, che il decreto di affidamento preadottivo, indispensabile per accedere al beneficio, sopraggiunga quando il bambino ha già compiuto i sei anni di età.

La disciplina impugnata, per altro verso, confliggerebbe con i principi di tutela della maternità e dell'infanzia (art. 31, secondo comma, Cost.) e di speciale adeguata protezione, assicurata dalla Carta fondamentale alla donna lavoratrice e al bambino (art. 37, primo comma, Cost.).

La limitazione normativa sarebbe lesiva dei diritti della donna lavoratrice, chiamata a conciliare il ruolo di madre con il ruolo di lavoratrice, e del diritto del minore a una «crescita serena», che non è meno bisognoso di protezione nell'ipotesi di adozione nazionale e di superamento del sesto anno di età.

2.- La questione è fondata.

3.- Sul presente giudizio non incidono le novità introdotte dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

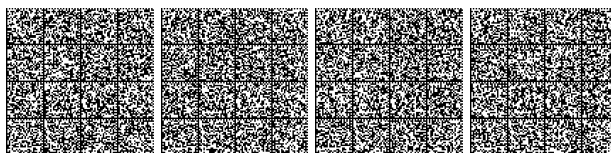
Come si evince dalla relazione illustrativa che accompagna il decreto, la normativa si prefigge di armonizzare la disciplina dell'indennità di maternità e di recepire le indicazioni della giurisprudenza di questa Corte, anche con riferimento al limite di età del bambino adottato.

In tale quadro si iscrive l'art. 20 del d.lgs. n. 80 del 2015, che, con previsione di carattere generale, svincola l'erogazione dell'indennità dal requisito del mancato superamento dei sei anni di età del bambino.

Per effetto della norma transitoria dell'art. 28, tale disciplina si applica soltanto a partire dal 25 giugno 2015, giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Le novità normative, che non dispiegano alcuna influenza sul giudizio in corso, non alterano, pertanto, i termini della questione e non richiedono che il giudice rimettente rinnovi la valutazione di rilevanza che ha compiuto, con motivazione articolata e convincente, anche con riguardo alle questioni preliminari sulla tempestività della domanda.

4.- La soluzione del dubbio di costituzionalità non può prescindere dall'inquadramento delle finalità dell'istituto, crocevia di molteplici valori costituzionalmente rilevanti (artt. 31, secondo comma, e 37, primo comma, Cost.).



Nell'indennità di maternità, all'originaria funzione di tutela della donna, scolpita nella stessa denominazione del beneficio, si affianca una finalità di tutela dell'interesse del minore, che l'opera del legislatore e dell'interprete ha enucleato in maniera sempre più nitida.

È proprio tale finalità che ispira, sul versante legislativo, la progressiva estensione del trattamento di maternità anche alle ipotesi di affidamento e adozione.

Tale estensione, dapprima circoscritta alle madri lavoratrici dipendenti (art. 6 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, in tema di «Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro»), ha coinvolto successivamente le madri lavoratrici autonome (art. 2, comma 2, della legge 29 dicembre 1987, n. 546, che racchiude la disciplina della «Indennità di maternità per le lavoratrici autonome») e le madri libere professioniste (art. 3, comma 1, della legge 11 dicembre 1990, n. 379, avente ad oggetto la «Indennità di maternità per le libere professioniste»).

La tutela del preminente interesse del minore traspare anche dalla giurisprudenza di questa Corte, che ha contribuito a definirne i multiformi contenuti (da ultimo, sentenza n. 257 del 2012, in merito alla modulazione temporale del trattamento di maternità delle lavoratrici iscritte alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, recante «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare», che abbiano adottato o avuto in affidamento preadottivo un minore).

In questa prospettiva, l'interesse del minore, che trascende le implicazioni meramente biologiche del rapporto con la madre, reclama una tutela efficace di tutte le esigenze connesse a un compiuto e armonico sviluppo della personalità.

Nel caso di affidamento e di adozione, tali esigenze si atteggiavano come necessità di assistenza nella delicata fase dell'inserimento in un nuovo nucleo familiare.

Proprio per questa nuova pienezza di significato, che trae ispirazione e coerenza dai precetti costituzionali, l'interesse del minore non può patire discriminazioni arbitrarie, legate al dato accidentale ed estrinseco della tipologia del rapporto di lavoro facente capo alla madre o delle particolarità del rapporto di filiazione che si instaura.

Inquadrato in tali coordinate, il beneficio dell'indennità di maternità costituisce attuazione del dettato costituzionale, che esige per la madre e per il bambino «una speciale adeguata protezione» (art. 37, primo comma, Cost.).

È questa stessa formulazione letterale, non priva di enfasi, che illumina di significati il principio enunciato dalla Costituzione.

La specialità e l'adeguatezza della protezione non sono aspetti irrelati ed eterogenei, che possano essere disgiunti l'uno dall'altro.

L'assenza di congiunzioni tra i due aggettivi “speciale” e “adeguata” dimostra che si tratta di profili inscindibili, che si compenetrano e si rafforzano a vicenda.

L'adeguatezza della tutela non può che essere valutata al banco di prova della specificità della posizione di chi dovrà beneficiarne.

Inoltre, nell'affermare l'esigenza di una tutela incisiva, la Carta fondamentale associa la madre e il bambino e sceglie di collocarli in un orizzonte comune.

Anche il punto di vista della tutela, pertanto, non può che rispecchiare e rispettare l'unicità della relazione esistenziale che lega la madre al bambino.

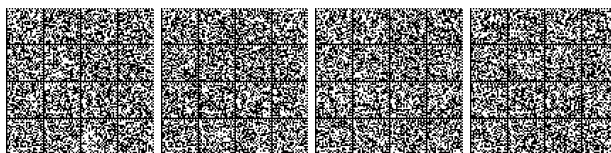
L'indennità di maternità è emblematica dell'indissolubile intreccio d'interessi della madre e del minore, che presuppongono, anche secondo il dettato costituzionale, una considerazione unitaria.

5.- La normativa censurata si discosta dai principi costituzionali richiamati.

Nel negare l'indennità di maternità soltanto alle madri libere professioniste che adottino un minore di nazionalità italiana, quando il minore abbia già compiuto i sei anni di età, la disciplina si pone in insanabile contrasto con il principio di eguaglianza e con il principio di tutela della maternità e dell'infanzia, declinato anche come tutela della donna lavoratrice e del bambino.

Quanto al primo profilo, la normativa impugnata è foriera di una discriminazione arbitraria a danno della libera professionista che adotti un minore di nazionalità italiana.

Soltanto per tale fattispecie la disciplina in esame continua a subordinare il godimento dell'indennità a un limite (i sei anni di età del minore), che è stato già superato dal legislatore per le madri lavoratrici dipendenti (art. 2, comma 452, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008» in tema di congedo di maternità) e da questa Corte, con la sentenza n. 371 del 2003, per le madri libere professioniste che privilegino l'adozione internazionale.



La singolarità del trattamento riservato alla libera professionista che opti per l'adozione nazionale è carente di ogni giustificazione razionale, idonea a dar conto del permanere, soltanto per questa fattispecie, di un limite rimosso per tutte le altre ipotesi.

Nel corso di questo giudizio, che non ha visto intervenire il Presidente del Consiglio dei ministri, non sono state addotte giustificazioni a sostegno di tale trattamento difforme e non è senza significato che, all'incongruenza segnalata, il legislatore abbia successivamente posto rimedio, con l'art. 20 del d.lgs. n. 80 del 2015.

Non vi è ragione di condizionare al limite dei sei anni di età del figlio l'erogazione del beneficio soltanto alle madri che adottino un minore di nazionalità italiana. Ciò rende il contrasto con il principio di eguaglianza ancora più stridente, poiché, determinando diversificazioni sprovviste di una precisa ragion d'essere, si pregiudica a un tempo l'interesse della madre e del minore e la funzione stessa dell'indennità di maternità, da riconoscersi senza distinzioni tra categorie di madri lavoratrici e tra figli.

Vi è inoltre da considerare che la posizione della madre e del minore di nazionalità italiana non risulta meno meritevole di tutela per il solo fatto che il minore abbia superato i sei anni di età, nel momento in cui il decreto di affidamento preadottivo interviene a formalizzarne l'ingresso nel nucleo familiare.

L'inserimento del minore nella nuova famiglia non è meno arduo e bisognoso di «una speciale adeguata protezione» se il minore è di nazionalità italiana e per il dato contingente, e legato a fattori imponderabili, che il minore abbia superato i sei anni di età.

Nel limitare la concessione di un beneficio, che tutela il preminente interesse del minore, la norma censurata si traduce, in ultima analisi, in una discriminazione pregiudizievole non solo per la madre libera professionista che imbocchi la strada dell'adozione nazionale, ma anche e soprattutto per il minore di nazionalità italiana, coinvolto in una procedura di adozione.

Da tali considerazioni discende l'illegittimità costituzionale della norma, per violazione di tutti i parametri evocati dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella versione antecedente alle novità introdotte dall'art. 20 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella parte in cui, per il caso di adozione nazionale, prevede che l'indennità di maternità spetti alla madre libera professionista solo se il bambino non abbia superato i sei anni di età.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 206

Sentenza 23 settembre - 22 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Operai forestali impiegati per l'esecuzione dei lavori condotti in amministrazione diretta - Posposizione degli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento in sede di formazione della graduatoria unica distrettuale per l'avviamento al lavoro.

- Legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), art. 54, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

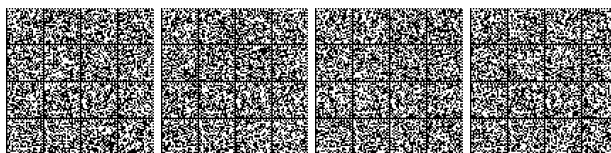
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, della legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), promosso dal Tribunale ordinario di Enna nel procedimento vertente tra G.G.B. ed altri e l'Assessorato regionale al lavoro della previdenza sociale della formazione professionale e dell'emigrazione della Regione siciliana ed altri, con ordinanza del 18 ottobre 2011, iscritta al n. 250 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio riguardante l'impugnazione della graduatoria unica distrettuale formulata al fine dell'avviamento al lavoro degli operai con garanzie occupazionali, il Tribunale ordinario di Enna, in composizione monocratica e in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 18 ottobre 2011 (r.o. n. 250 del 2014), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, della legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione) - a norma del quale «Al fine dell'avviamento al lavoro gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento sono inclusi nella graduatoria unica distrettuale disciplinata dall'articolo 53, comma 1, e sono inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti» - «nella parte in cui non prevede che gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento ex art. 54, comma 1, della medesima legge, e inclusi nella graduatoria unica distrettuale disciplinata dall'articolo 53, comma 1, sono inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti solo in sede di prima applicazione».



1.1.- Il giudice rimettente ricostruisce anzitutto il quadro normativo nel quale si inserisce la disposizione denunciata.

L'art. 46 della legge regionale n. 16 del 1996 stabilisce che, per le esigenze connesse all'esecuzione dei lavori condotti in amministrazione diretta, gli uffici centrali e periferici del Dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali, in relazione alle rispettive competenze, si avvalgono, in ciascun distretto, dell'opera di: 1) un contingente di operai a tempo indeterminato; 2) un contingente di operai con garanzia di fascia occupazionale per centocinquanta giornate lavorative ai fini previdenziali; 3) un contingente di operai con garanzia di fascia occupazionale per centouno giornate lavorative ai fini previdenziali. Tali contingenti sono composti da operai forestali inseriti nelle graduatorie dei contingenti distrettuali, ai quali la Regione siciliana garantisce l'impiego su base annuale per un determinato numero di giornate. Le garanzie occupazionali erano state introdotte, per il triennio 1981-1983, dall'art. 2 della legge della Regione siciliana 18 aprile 1981, n. 66 (Disposizioni per l'assunzione dei lavoratori da parte degli ispettorati ripartimentali delle foreste e dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione) ed erano state poi confermate per i successivi trienni. L'art. 52 della legge regionale n. 16 del 1996 prevede che ciascuno dei lavoratori inseriti nelle graduatorie dei vari contingenti distrettuali possa transitare, nel caso di disponibilità dei posti, dalla fascia immediatamente inferiore a quella superiore, in sede di aggiornamento semestrale delle graduatorie (art. 50, comma 3, della legge regionale n. 16 del 1996). L'art. 53, comma 1, della stessa legge, stabilisce che, «Al fine dell'avviamento al lavoro degli operai con garanzie occupazionali verrà formulata un'unica graduatoria distrettuale comprendente nell'ordine i lavoratori a tempo indeterminato, i centocinquantunisti e i centunisti secondo la posizione da ciascuno ricoperta nella graduatoria di appartenenza». Essa prevede, nella sostanza, la progressiva stabilizzazione di tali operai, sulla base di una graduatoria unica ricavata dalla collazione delle già esistenti graduatorie. Ai sensi del comma 3 dello stesso art. 53 (secondo cui: «L'avviamento al lavoro avviene secondo le disposizioni della presente legge e, per quanto non previsto, dalla legge 11 marzo 1970, n. 83, nel rispetto dell'ordine di graduatoria»), deve reputarsi che - come ritenuto anche dalle parti del giudizio *a quo* - anche ai fini dell'avviamento al lavoro la progressione da ciascuna delle fasce indicate a quella superiore deve avvenire con le modalità di scorrimento previste dall'art. 52 della legge regionale n. 16 del 1996. La diversa garanzia occupazionale posseduta dal lavoratore ne determina la collocazione nella graduatoria del contingente di appartenenza e, di riflesso, in quella formulata ai fini dell'avviamento al lavoro. Quest'ultima, da intendersi quale variabile dipendente della prima, dopo essere stata formulata, non è stata mai direttamente aggiornata. Tuttavia, essa ha risentito di mutamenti interni alle diverse graduatorie, secondo quanto indicato dall'art. 52 della legge regionale n. 16 del 1996. Qualora gli operai transitino per scorrimento, a norma del detto art. 52, da un contingente a quello superiore - per esempio, da quello dei cinquantunisti a quello dei centunisti - tale mutamento si riverbera sulla graduatoria prevista, ai fini dell'avviamento al lavoro, dall'art. 53 della stessa legge regionale, determinandone l'aggiornamento. L'art. 54 della medesima legge regionale ha previsto un'ulteriore categoria di operai forestali, con l'istituzione, in ogni distretto, di «un contingente ad esaurimento con garanzia occupazionale di centocinquanta giornate annue», formato da operai che hanno avuto un rapporto di lavoro a tempo determinato con gli uffici centrali e periferici del Dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali, in relazione alle rispettive competenze, non inferiore a cinquecento giornate lavorative ai fini previdenziali in tre anni consecutivi nel periodo 1992-1995. Si tratta di un contingente ad esaurimento per operai che, all'entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 1996, non possedevano i requisiti per l'inserimento negli altri contingenti, ma ai quali il legislatore regionale ha esteso i benefici della garanzia occupazionale e dell'avviamento al lavoro, attribuendo loro una garanzia occupazionale di centocinquanta giorni. In base al censurato comma 4 dell'art. 54, i lavoratori appartenenti all'indicato contingente ad esaurimento devono essere inseriti, ai fini dell'avviamento al lavoro, in coda ai centocinquantunisti.

1.2.- Tanto premesso, il giudice *a quo* riferisce in punto di fatto di essere investito del ricorso proposto da alcuni operai forestali che, nei distretti di Nicosia e di Enna, avevano acquisito la garanzia occupazionale di centocinquanta giornate lavorative in virtù del meccanismo previsto dall'art. 52 della legge regionale n. 16 del 1996. I ricorrenti avevano dedotto di avere agito in giudizio dopo avere rilevato che, mentre in sede di prima applicazione i lavoratori del contingente ad esaurimento erano stati inseriti in coda ai centocinquantunisti, successivamente, in occasione degli aggiornamenti semestrali della graduatoria, i lavoratori che, come essi ricorrenti, avevano beneficiato dello scorrimento dalla fascia dei centunisti a quella dei centocinquantunisti, erano stati costantemente collocati in coda agli operai appartenenti al contingente ad esaurimento. Essi avevano dedotto l'illegittimità della graduatoria permanente in vigore, con la richiesta che la stessa fosse rettificata in conformità a quanto stabilito dall'art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, e che fosse conseguentemente ripristinata la priorità della propria collocazione nella graduatoria rispetto ai lavoratori del contingente ad esaurimento. Si erano costituiti nel giudizio, quali convenuti, sia l'Assessorato regionale al lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione della Regione siciliana e il Servizio ufficio provinciale del lavoro di Enna, sia numerosi lavoratori appartenenti al contingente ad esaurimento. Tutti i convenuti, nel chiedere il rigetto della domanda, avevano osservato che i lavoratori del contingente ad esaurimento erano stati inseriti in coda ai centocinquantunisti solo in sede di prima applicazione, mentre successivamente, in occa-



sione dei vari aggiornamenti, essi erano stati interamente assimilati a questi ultimi, ai sensi dell'art. 54, comma 5, della legge regionale n. 16 del 1996 (secondo cui «Per quanto non previsto si applicano le disposizioni degli altri commi dell'articolo 53, nonché tutte le altre norme concernenti i lavoratori con garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate annue»). Pertanto, la collocazione degli operai del contingente ad esaurimento in coda ai centocinquantunisti vincolava l'amministrazione solo in sede di prima applicazione della normativa, a meno di non intendere che gli stessi fossero costantemente posposti ai centocinquantunisti, con la conseguente preclusione dell'accesso alla stabilizzazione. I ricorrenti avevano replicato alle osservazioni delle parti resistenti sostenendo, in senso contrario, che nell'ambito della legge regionale n. 16 del 1996, quando il legislatore aveva voluto che una disposizione si applicasse solo «in sede di prima applicazione» lo aveva espressamente stabilito.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente premette che il comma 4 dell'art. 54 della legge regionale n. 16 del 1996 non spiega con quali modalità si applichi al contingente ad esaurimento - che, in quanto tale, non è soggetto ad aggiornamento periodico - il meccanismo di progressione previsto dall'art. 52 della stessa legge regionale, il quale si riverbera poi sulla graduatoria formulata, ai fini dell'avviamento al lavoro degli operai con garanzie occupazionali, a norma dell'art. 53 della medesima legge.

A tale riguardo, il giudice *a quo* afferma che la «soluzione più razionale», adottata anche dall'Assessorato regionale, postula che i lavoratori del contingente ad esaurimento non debbano costituire uno scaglione a sé, intermedio tra i centunisti ed i centocinquantunisti, ma che essi, dopo essere stati inseriti, in sede di prima applicazione, in coda agli appartenenti a tale ultima categoria, entrino a fare parte, a tutti gli effetti, della stessa. Il medesimo rimettente asserisce che in base al comma 5 dell'art. 54 della legge regionale n. 16 del 1996, i centocinquantunisti ad esaurimento sono pienamente assimilati ai centocinquantunisti di cui all'art. 48 (*recte*: 46), comma 1, lettera *b*), della stessa legge, senza alcuna distinzione. Tuttavia, a norma del censurato comma 4 dell'art. 54, ai soli fini dell'avviamento al lavoro, i centocinquantunisti ad esaurimento, collocati in coda ai centocinquantunisti di cui al citato art. 46, comma 1, lettera *b*), sarebbero costantemente posposti se si applicasse il disposto dello stesso comma anche in sede di aggiornamento semestrale. Il rimettente conclude sul punto che «sarebbe come se essi fossero esclusi dal meccanismo di progressione ex art. 52». Se i centocinquantunisti ad esaurimento conservassero la posizione assunta all'atto della formazione della graduatoria di cui all'art. 53 della legge regionale n. 16 del 1996, dato il progressivo «assorbimento degli stessi nei ruoli dell'amministrazione regionale», l'avviamento al lavoro dei centocinquantunisti verrebbe sì ritardato, ma non del tutto precluso.

A proposito di quest'ultima interpretazione, il rimettente afferma che essa «è l'unica che garantisce parità di trattamento ai lavoratori del contingente "ad esaurimento"». Ad avviso del giudice *a quo*, la stessa interpretazione è tuttavia preclusa dal «disposto inequivocabile» del censurato art. 54, comma 4.

Il Tribunale ordinario di Enna ritiene che tale disposizione, «così come formulata», si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto introduce una disparità di trattamento fra i lavoratori che appartengono alla stessa categoria dei centocinquantunisti, disparità che, se può giustificarsi in sede di prima applicazione, diviene irragionevole se ripetuta anche in sede di successivi aggiornamenti.

Secondo il giudice rimettente, la disposizione denunciata si pone inoltre in contrasto con l'art. 51, primo comma, Cost., «che costituisce la declinazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. nella materia dell'accesso ai pubblici impieghi».

1.4.- Quanto alla rilevanza delle questioni, il giudice *a quo*, premessa la ricostruzione del quadro normativo di riferimento (riassunta al punto 1.1.) e l'esposizione della vicenda di fatto a lui sottoposta (riassunta al punto 1.2.), conclude affermando che «Pertanto, la definizione della presente controversia dipende dall'interpretazione del combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'articolo 54 della legge regionale n. 16/1996».

2.- È intervenuta nel giudizio la Regione siciliana, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

2.1.- La difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità della questione, in particolare, per la mancanza dei requisiti sia della rilevanza che della non manifesta infondatezza, atteso che il rimettente avrebbe avuto la possibilità di interpretare la disposizione denunciata in senso conforme alla Costituzione.

A tale proposito, la Regione siciliana afferma che la ricostruzione fatta propria dal rimettente non può essere condivisa in quanto si fonda su di un presupposto interpretativo perplesso, che finisce per sovvertire la *ratio* dell'intervento normativo. In particolare, il giudice *a quo*, malgrado abbia preso in considerazione e ritenuto razionale l'interpretazione conforme alla Costituzione seguita dall'amministrazione regionale, l'ha poi esclusa. E ciò, secondo la stessa difesa regionale, anche in conseguenza dell'omesso esame dell'intero quadro normativo e, in specie, dell'art. 47, comma 2, della legge regionale n. 16 del 1996, a norma del quale: «Al completamento del contingente [degli operai a tempo indeterminato], in sede di prima applicazione della presente legge, si provvede attingendo dalla fascia degli



operai con garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate lavorative». Tale disposizione andrebbe letta in combinato disposto con il censurato comma 4 dell'art. 54 della legge regionale n. 16 del 1996, come ritenuto anche dalle istruzioni attuative della medesima legge regionale contenute nella circolare assessoriale 23 gennaio 1997, n. 251/97n (Legge regionale 6 aprile 1996, n. 16. Interventi in materia di occupazione forestale), secondo cui, tra l'altro, in caso di disponibilità dei posti nell'ambito del contingente degli operai a tempo indeterminato, il meccanismo dello scorrimento dalla fascia inferiore e quella superiore interessa anche gli operai inseriti nel contingente ad esaurimento previsto dall'art. 54 della legge regionale n. 16 del 1996, ad eccezione dell'ipotesi della prima applicazione della stessa legge regionale. Dal menzionato combinato disposto degli artt. 47, comma 2, e 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, risulterebbe una disciplina della collocazione nelle graduatorie del contingente ad esaurimento, anche in sede di prima applicazione, tale, secondo la difesa regionale, da non ingenerare alcun dubbio di conformità alla Costituzione.

Tali considerazioni in ordine all'inammissibilità della questione precludono, secondo la difesa regionale, l'esame del merito della stessa.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Enna, in composizione monocratica e in funzione di giudice del lavoro, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, della legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale), il quale stabilisce che «Al fine dell'avviamento al lavoro gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento sono inclusi nella graduatoria unica distrettuale disciplinata dall'articolo 53, comma 1, e sono inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti». Secondo il giudice rimettente, l'impugnato art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, viola gli evocati parametri costituzionali nella parte in cui «non prevede che gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento ex art. 54, comma 1, della medesima legge, e inclusi nella graduatoria unica distrettuale disciplinata dall'art. 53, comma 1, sono inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti solo in sede di prima applicazione».

Al fine di chiarire i termini della questione sollevata, il giudice *a quo* espone anzitutto il quadro normativo in cui la disposizione censurata si inserisce. Il Tribunale ordinario di Enna precisa che la Regione siciliana riconosce talune garanzie occupazionali agli operai forestali, dei quali la propria amministrazione forestale si avvale per le esigenze connesse all'esecuzione dei lavori condotti in amministrazione diretta. A tale scopo, ciascun lavoratore è incluso, a seconda della garanzia occupazionale, in uno dei tre contingenti, previsti in ciascun distretto forestale, quello degli operai a tempo indeterminato, o degli operai con garanzia di fascia occupazionale per centocinquantuno giornate annue, o infine degli operai con garanzia di fascia occupazionale per centouno giornate annue (art. 46, comma 1, rispettivamente, lettere a, b e c, della legge regionale n. 16 del 1996). Per ciascuno di tali contingenti distrettuali è formata una graduatoria, che viene aggiornata semestralmente (art. 50, commi 1 e 3, della legge regionale n. 16 del 1996). In occasione di tali periodici aggiornamenti, è possibile, per ciascuno dei lavoratori inseriti nelle graduatorie dei vari contingenti distrettuali, scorrere dalla fascia immediatamente inferiore di garanzia occupazionale a quella superiore (nella quale si siano resi disponibili posti), secondo il meccanismo di sostituzione previsto dall'art. 52 della legge regionale n. 16 del 1996. Al fine dell'avviamento al lavoro degli operai con garanzie occupazionali, l'art. 53, comma 1, della legge regionale n. 16 del 1996, prevede la formulazione di «un'unica graduatoria distrettuale comprendente nell'ordine i lavoratori a tempo indeterminato, i centocinquantunisti e i centunisti secondo la posizione da ciascuno ricoperta nella graduatoria di appartenenza». In aggiunta ai tre menzionati contingenti di operai forestali - che erano già contemplati dalla previgente legislazione regionale - l'art. 54, comma 1, della legge regionale n. 16 del 1996, ha istituito, in ciascun distretto forestale, un «contingente ad esaurimento», formato da «operai che hanno avuto un rapporto di lavoro a tempo determinato con gli uffici centrali e periferici del Dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali [...] non inferiore a cinquecento giornate lavorative ai fini previdenziali in tre anni consecutivi nel periodo 1992/1995»; lo stesso art. 54, comma 1, ha attribuito ai lavoratori dei contingenti ad esaurimento una garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate annue.

Il Tribunale ordinario di Enna è chiamato a decidere su un giudizio originato dal ricorso proposto da alcuni operai forestali che, per effetto dello scorrimento previsto dall'art. 52 della legge regionale n. 16 del 1996, avevano conseguito, in due distretti, la garanzia occupazionale per centocinquantuno giornate lavorative. Essi chiedono la rettifica della graduatoria distrettuale per l'avviamento al lavoro formulata ai sensi dell'art. 53, comma 1, della stessa legge. Il rimettente precisa che i ricorrenti lamentano l'illegittimità della graduatoria per violazione dell'art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996. Mentre «in sede di prima applicazione» della disposizione censurata gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento erano stati effettivamente inseriti in graduatoria dopo l'ultimo dei lavoratori centocin-



quantunisti, successivamente, in occasione degli aggiornamenti della graduatoria, i lavoratori che, come essi ricorrenti, per effetto del citato scorrimento, erano transitati dalla fascia immediatamente inferiore degli operai con garanzia occupazionale di centouno giornate lavorative a quella dei centocinquantunisti, erano stati invece collocati in coda agli operai dei contingenti ad esaurimento.

Il giudice *a quo* muove dal presupposto che il denunciato art. 54, comma 4, alla luce del suo univoco tenore letterale, sia tale da precludere un'esegesi secondo il canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata. Esso dispone che gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento siano inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti non soltanto «in sede di prima applicazione» - cioè all'atto della prima formulazione della graduatoria unica distrettuale per l'avviamento al lavoro prevista dall'art. 53, comma 1, della legge regionale n. 16 del 1996 - ma anche in occasione degli aggiornamenti semestrali della stessa graduatoria. Il rimettente afferma quindi che l'art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, così interpretato, nella parte in cui «non prevede che gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento ex art. 54, comma 1, della medesima legge, e inclusi nella graduatoria unica distrettuale disciplinata dall'art. 53, comma 1, sono inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti solo in sede di prima applicazione», si pone in contrasto con gli evocati parametri costituzionali. Esso determina un'irragionevole disparità di trattamento tra lavoratori che godono della medesima garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate lavorative annue e, in particolare, un irragionevole deteriore trattamento dei centocinquantunisti del contingente ad esaurimento rispetto ai centocinquantunisti del contingente di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16 del 1996. In occasione degli aggiornamenti periodici della graduatoria unica distrettuale per l'avviamento al lavoro, infatti, gli operai del contingente ad esaurimento verrebbero costantemente posposti agli operai che, per effetto dello scorrimento dalla fascia inferiore, sono transitati nel contingente di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), con la conseguenza che i primi risultano costantemente postergati ai secondi nell'avviamento al lavoro.

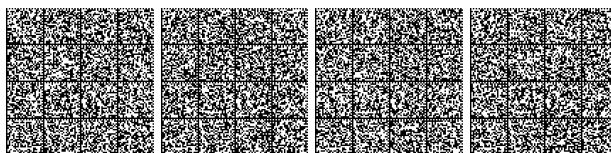
2.- La difesa della Regione siciliana ha eccepito l'inammissibilità della questione perché il rimettente, malgrado abbia preso in considerazione un'interpretazione costituzionalmente conforme del censurato art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996 - nel senso, da lui stesso auspicato, che la collocazione degli operai iscritti nel contingente ad esaurimento in coda all'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti debba valere «solo in sede di prima applicazione» di detta disposizione - non l'ha adottata.

L'eccezione non è fondata perché il giudice *a quo* ha fornito, nell'ordinanza di rimessione, una motivazione adeguata in ordine all'affermata impossibilità di adottare la citata soluzione interpretativa, ritenuta conforme alla Costituzione. Il Tribunale ordinario di Enna ha argomentato al riguardo che il dettato dell'impugnato art. 54, comma 4, là dove stabilisce che gli operai dei contingenti ad esaurimento «sono inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti», non prevedendo limitazione alcuna, deve reputarsi univoco nel senso di stabilire la posposizione dei detti operai anche in occasione degli aggiornamenti periodici della graduatoria per l'avviamento al lavoro e, perciò, preclusivo di un'interpretazione che circoscriva tale posposizione alla sola prima formulazione della stessa graduatoria. La motivazione circa l'impossibilità di pervenire all'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata, al di là dell'effettiva correttezza della tesi circa l'univocità del tenore letterale dell'art. 54, comma 4 - assunto che dovrà essere più approfonditamente valutato nel prosieguo - deve ritenersi idonea ad escludere la sussistenza della dedotta ragione di inammissibilità.

3.- Nel merito, la questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

3.1.- Come si è visto, l'art. 54, comma 1, della legge regionale n. 16 del 1996, nell'istituire, in ciascun distretto, i contingenti ad esaurimento - formati da operai che avevano avuto con l'amministrazione forestale regionale un rapporto di lavoro a tempo determinato non inferiore a cinquecento giornate lavorative in tre anni consecutivi nel periodo 1992-1995 - ha attribuito a tali lavoratori una garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate lavorative annue. La garanzia occupazionale conferita agli operai dei contingenti ad esaurimento è uguale a quella riconosciuta agli operai del contingente di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16 del 1996, ai quali pure spetta, in base a tale disposizione, la garanzia dell'impiego per centocinquantuno giornate annue.

L'art. 53, comma 1, della legge regionale n. 16 del 1996, al fine dell'avviamento al lavoro degli operai forestali con garanzie occupazionali, prevede - come pure si è visto - la formulazione di un'unica graduatoria distrettuale, comprendente, nell'ordine, i lavoratori a tempo indeterminato, i centocinquantunisti e i centunisti, secondo la posizione da ciascuno ricoperta nella graduatoria di appartenenza. Da tale disposizione risulta quindi che il legislatore regionale, a fronte delle richieste di assunzione da parte dell'amministrazione forestale regionale, ha stabilito l'ordine di priorità da seguire nell'avviamento al lavoro degli operai forestali in base all'entità delle garanzie occupazionali ad essi riconosciute dalla legge regionale citata.



Lo stesso dettato legislativo è segnato dalla corrispondenza tra entità delle garanzie occupazionali del lavoratore e precedenza dello stesso nell'avviamento al lavoro. Pertanto, sarebbe ingiustificato, e integrerebbe, quindi, una discriminazione irragionevole, che in occasione degli aggiornamenti periodici delle graduatorie distrettuali per l'avviamento al lavoro gli operai del contingente ad esaurimento, pur godendo, al pari di quelli iscritti nel contingente di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16 del 1996, di una garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate lavorative annue, siano costantemente posposti per l'avviamento al lavoro a quelli che, per effetto dello scorrimento dalla fascia inferiore, sono transitati in quest'ultimo contingente.

L'esegesi fatta propria dal rimettente condurrebbe quindi ad un contrasto con il principio di eguaglianza, perché comporterebbe un irragionevole deteriore trattamento dei centocinquantunisti del contingente ad esaurimento rispetto ai centocinquantunisti del contingente di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16 del 1996.

L'interpretazione della disposizione censurata secondo canoni che ne assicurino la conformità alla Costituzione porta perciò a reputare che, per scongiurare irragionevoli discriminazioni, la posposizione degli operai del contingente ad esaurimento rispetto ai centocinquantunisti di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16 del 1996, debba valere solo in sede di prima formulazione della graduatoria per l'avviamento al lavoro e non anche in occasione degli aggiornamenti periodici della stessa.

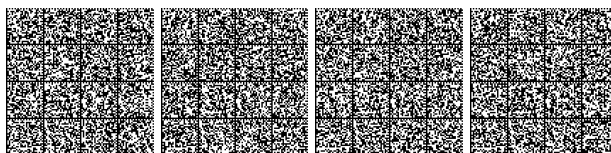
3.2.- Contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale rimettente, tale operazione ermeneutica è possibile. L'indicata interpretazione costituzionalmente adeguata non è preclusa dal dettato dell'art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, che ad essa si presta, solo che della norma venga data un'interpretazione non meramente letterale, come quella adottata dal giudice *a quo*. Tale interpretazione deve tener conto del contesto normativo in cui la disposizione denunciata si inserisce e valorizzare la sua *ratio*.

3.2.1.- Quanto alla lettura sistematica, all'impugnato comma 4 dell'art. 54 della legge regionale n. 16 del 1996, fa seguito il comma 5, in cui si legge che, «Per quanto non previsto», ai lavoratori del contingente ad esaurimento si applicano, tra l'altro, «tutte le altre norme concernenti i lavoratori con garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate annue». In base a tale disposizione, deve ritenersi che anche agli operai dei contingenti ad esaurimento si applica, come ai centocinquantunisti di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16 del 1996, lo scorrimento - previsto dal già citato art. 52, comma 1, della medesima legge e possibile in sede di aggiornamento periodico delle graduatorie - dalla fascia inferiore di garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate annue lavorative a quella superiore degli operai a tempo indeterminato. Pertanto, in occasione degli aggiornamenti semestrali delle graduatorie, gli operai del contingente ad esaurimento, potendo anch'essi transitare nella fascia superiore degli operai a tempo indeterminato, non potrebbero essere collocati in coda agli operai che, per effetto dello scorrimento dalla fascia dei centunisti, sono transitati nel contingente di cui all'art. 46, comma 1, lettera b). Ne consegue che l'impugnato art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, letto in coerenza con il contesto normativo in cui si inserisce, deve essere inteso nel senso che l'inserimento degli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento in coda all'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti è previsto solo in sede di prima applicazione.

3.2.2.- Quanto alla lettura teleologica della disposizione denunciata, deve rilevarsi che, interpretando l'art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, nel senso, fatto proprio dal giudice *a quo*, della posposizione dei centocinquantunisti ad esaurimento anche in occasione degli aggiornamenti della graduatoria per l'avviamento al lavoro, tali lavoratori sarebbero in concreto posposti non solo ai centocinquantunisti, come vuole il detto comma 4, ma anche ai centunisti che, per scorrimento, siano transitati alla fascia superiore, nonché agli altri operai, già appartenenti a contingenti ulteriormente sotto ordinati, che, per lo stesso meccanismo, abbiano progressivamente avuto accesso al contingente dei centocinquantunisti. Anche al fine di evitare un sostanziale stravolgimento della sua *ratio*, il denunciato art. 54, comma 4, deve quindi essere letto nel senso che la posposizione degli operai del contingente ad esaurimento è prevista solo in sede di prima applicazione della disposizione.

3.3.- Questa Corte ha più volte sottolineato che «eventuali residue incertezze di lettura sono destinate a dissolversi una volta che si sia adottato, quale canone ermeneutico preminente, il principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che rende la disposizione conforme a Costituzione» (sentenza n. 198 del 2003, nonché, negli stessi termini, sentenze n. 316 del 2001 e n. 113 del 2000).

3.4.- Si deve quindi concludere che la questione non è fondata poiché il denunciato art. 54, comma 4, della legge della Regione siciliana n. 16 del 1996, deve essere interpretato nel senso, conforme alla Costituzione, che l'inserimento degli operai del contingente ad esaurimento nella graduatoria distrettuale per l'avviamento al lavoro dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti è previsto solo in sede di prima applicazione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, della legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Enna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150206

N. 207

Ordinanza 23 settembre - 22 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza - Somme erogate indebitamente ai sensi dell'art. 1, commi 331 e 333, della legge n. 266 del 2005 (c.d. "bonus bebé") in favore di soggetti sprovvisti della cittadinanza italiana o comunitaria - Prevista non ripetibilità.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), art. 1, comma 1287.

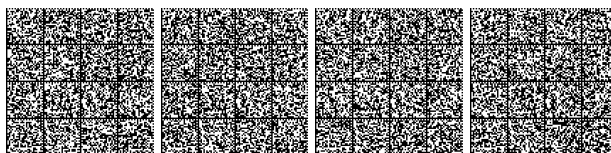
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1287, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promosso dal Giudice di pace di Verbania nel procedimento vertente tra R.M.T. e il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria territoriale dello Stato di Novara, Verbania, Cusio-Ossola, con ordinanza del 14 agosto 2014, iscritta al n. 252 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ordinanza del 14 agosto 2014, il Giudice di pace di Verbania ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1287, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), nella parte in cui non estende ai cittadini italiani il beneficio della irripetibilità delle somme erogate a norma dell'art. 1, commi 331 e 333, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), «ovvero nella parte in cui non ammette la ripetibilità di somme da chiunque indebitamente percepite senza distinzione di cittadinanza»;

che il giudice rimettente deduce di essere stato investito dell'opposizione ad una ingiunzione di pagamento «emessa dalla Ragioneria Generale dello Stato di Novara/Verbania» per la restituzione, in mancanza dei previsti requisiti, della somma di euro 1.000,00 oltre accessori, relativa alla percezione del cosiddetto “bonus bebè”, di cui all'art. 1, comma 331, della legge n. 266 del 2005;

che l'opponente eccepiva l'irripetibilità della somma sulla base della norma denunciata, deducendo che la relativa previsione, ancorché stabilita per i soli cittadini extracomunitari, dovesse, invece, trovare applicazione anche nei suoi confronti;

che, escludendo la possibilità di un'interpretazione adeguatrice, il giudice *a quo* riteneva di dover, dunque, sollevare questione di legittimità costituzionale, in quanto la disposizione denunciata determinerebbe «una disparità di trattamento ingiustificata e illogica» nei confronti dei cittadini italiani che, come tali, «devono invece restituire le somme eventualmente e indebitamente percepite»;

che la questione sarebbe rilevante in quanto, in caso di accoglimento, il giudice dovrebbe «ritenere irripetibile la somma richiesta con l'ingiunzione impugnata e accogliere il ricorso. Nel caso contrario, invece, il ricorso dovrebbe essere rigettato»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, la norma censurata, oltre a generare una disparità di trattamento in favore dei cittadini extracomunitari, risulterebbe, a contrario, irragionevole per il fatto che il soggetto che abbia percepito indebitamente il contributo «non debba restituirlo perché è cittadino extracomunitario, così privando lo Stato di recuperare una somma erogata indebitamente a soggetto che non ne aveva i requisiti per percepirla, in violazione di specifiche norme di legge»;

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

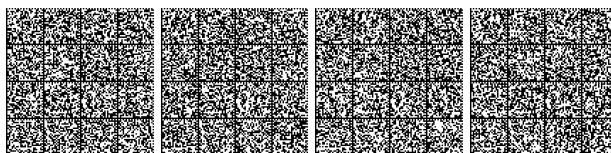
che, come si evince dalla lettura degli atti parlamentari, essendo le comunicazioni per la riscossione del “bonus bebè” state inviate anche a soggetti extracomunitari ed avendo gli uffici postali provveduto a consegnare le somme relative anche a questi, alcuni di essi furono sottoposti a procedimento penale per i reati di truffa aggravata e di falso ideologico in atto pubblico;

che la norma sarebbe stata, dunque, introdotta allo scopo di «porre fine alla situazione che, a causa delle difficoltà applicative della disciplina, si era venuta a creare nei confronti dei soggetti extracomunitari»;

che sarebbe, pertanto, da escludere qualsiasi irragionevole discriminazione, apparendo la scelta del legislatore fondata su «una causa “normativa” non irrazionale né, certamente, arbitraria»;

che, d'altra parte, malgrado la genericità della formulazione della norma denunciata, non sarebbe persuasiva la tesi, prospettata dal giudice rimettente, nel senso «di una assoluta irripetibilità delle somme quando il soggetto extracomunitario difetti (anche) di un requisito diverso dalla cittadinanza», ponendosi tale opzione ermeneutica «in contrasto con il diritto-dovere della Pubblica amministrazione di ripetere, ai sensi dell'art. 2033 c.c., le somme indebitamente erogate».

Considerato che il Giudice di pace di Verbania ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1287, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), nella parte in cui non estende ai cittadini italiani il beneficio della irripetibilità delle somme erogate a norma dell'art. 1, commi 331 e 333, della legge 23 dicem-



bre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), «ovvero nella parte in cui non ammette la ripetibilità di somme da chiunque indebitamente percepite senza distinzione di cittadinanza»;

che, nel sollevare la questione, il giudice rimettente si limita a riferire, in punto di fatto, che la ricorrente ha impugnato un'ingiunzione di pagamento relativa alla restituzione della somma erogata ai sensi di cui all'art. 1, comma 331, della richiamata legge n. 266 del 2005, senza nulla precisare a proposito, sia delle ragioni per le quali la ricorrente medesima sarebbe priva dei requisiti prescritti, sia delle pretese sulla cui base il ricorso è stato proposto, venendo così meno all'obbligo di fornire un'adeguata descrizione dei fatti di causa e delle motivazioni della domanda fatta valere, indispensabile ai fini dello scrutinio in ordine alla rilevanza della questione sollevata (*ex plurimis*, ordinanze n. 52 del 2015, n. 183 e n. 176 del 2014);

che, d'altra parte, l'ordinanza di rimessione prospetta il petitum in forma ancipite, proponendo quesiti collegati da un nesso di irrisolta alternatività;

che, infatti, sollecitando una pronuncia additiva, il giudice rimettente censura la disposizione, da un lato, «nella parte in cui non estende ai cittadini italiani il beneficio della irripetibilità delle somme erogate a norma dell'art. 1 commi 331 e 333 della Legge 266/2005» e, dall'altro lato, in alternativa («ovvero»), «nella parte in cui non ammette la ripetibilità di somme da chiunque indebitamente percepite senza distinzione di cittadinanza»;

che le due soluzioni additate risultano, peraltro, oltre che fra loro alternative, addirittura concettualmente antitetiche;

che, infatti, adottando la prima soluzione, il beneficio della irripetibilità verrebbe esteso anche nei confronti dei «non stranieri» e, adottando la seconda, esso verrebbe, invece, eliminato nei confronti di tutti, dunque anche degli stranieri, senza, per di più, in questo secondo caso, che la soluzione possa risultare utile nel giudizio principale, essendo stata la ricorrente verosimilmente intimata della restituzione per ragioni diverse da quelle della cittadinanza;

che, d'altra parte, la disposizione oggetto di censura appare adottata, in deroga al generale principio della ripetizione dell'indebito di cui all'art. 2033 del codice civile, allo scopo - come traspare dai lavori parlamentari - di salvaguardare la buona fede di quanti, pur privi del requisito della cittadinanza, erano stati indotti a richiedere la concessione del beneficio sulla base di una lettera del Presidente del Consiglio dei ministri nella quale si segnalava il diritto alla percezione del relativo «bonus»;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non possono essere assunte quali *tertium comparationis* - come è stato fatto dal giudice rimettente in riferimento all'unico parametro di cui all'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento tra cittadini e stranieri - disposizioni eccezionali o derogatorie di principi generali (fra le tante, la sentenza n. 225 del 2014 e l'ordinanza n. 49 del 2013), quale, nella specie, il già richiamato principio sancito all'art. 2033 cod. civ.;

che, pertanto, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1287, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice di pace di Verbania con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

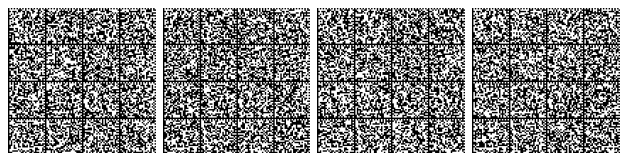
Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 208

Ordinanza 23 settembre - 22 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Compensazioni a regime tra somme dovute a qualsiasi titolo dagli enti locali al Ministero dell'interno e assegnazioni ministeriali, anche mediante trattenimento sulle somme ad essi spettanti a titolo di IMU.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2013), art. 1, commi 128 e 129.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 128 e 129, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 25 febbraio-4 marzo 2013, depositato in cancelleria il 4 marzo 2013 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2013.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e le memorie depositate dalla Provincia autonoma di Bolzano;

udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis.

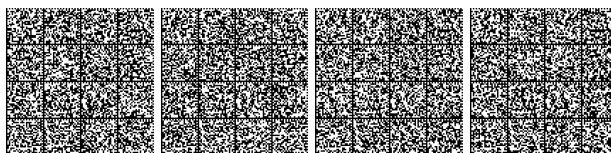
Ritenuto che, con ricorso notificato il 25 febbraio-4 marzo 2013 e depositato in cancelleria il 4 marzo 2013 (iscritto al n. 30 del registro ricorsi dell'anno 2013), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 128 e 129, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013);

che i commi 128 e 129 prevedono compensazioni a regime tra somme dovute a qualsiasi titolo dagli enti locali al Ministero dell'interno e assegnazioni ministeriali, anche mediante trattenimento sulle somme ad essi spettanti a titolo dell'imposta municipale propria di cui all'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214;

che, ad avviso della Provincia autonoma, detti commi ledono le particolari prerogative riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia finanziaria, «anche perché in contrasto con l'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266»;

che nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili ovvero non fondate;

che la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato memorie nelle quali ribadisce quanto dedotto nel ricorso introduttivo, anche a confutazione delle argomentazioni di controparte.



Considerato che la Provincia autonoma di Bolzano, con atto notificato il 21 gennaio 2015 e depositato il 20 gennaio 2015, ha rinunciato al ricorso n. 30 del 2013, in ottemperanza all'accordo concluso con il Governo il 15 ottobre 2014, il quale al punto 15 prevede l'impegno della Provincia a ritirare i ricorsi promossi contro lo Stato innanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica;

che, con atto depositato il 5 marzo 2015, l'Avvocatura generale dello Stato ha comunicato che il Consiglio dei ministri ha deliberato di accettare la rinuncia della Provincia autonoma di Bolzano;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia del ricorrente all'impugnazione in via principale, accettata dal resistente costituito, determina l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 128 e 129, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150208

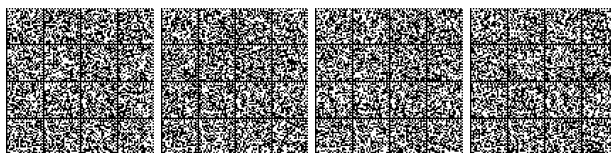
N. 209

Ordinanza 7 - 22 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trasferimento del personale ANAS in servizio al 31 maggio 2012 presso l'Ispettorato di vigilanza sulle concessioni autostradali (IVCA), prima all'Agenzia per le infrastrutture stradali e poi alla Struttura di vigilanza presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 36; decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 - art. 11; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 - art. 12.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111; dell'art. 11 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14; dell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con ordinanza del 18 marzo 2014 e dalla Corte d'appello di Roma con ordinanza del 18 febbraio 2015, rispettivamente iscritte al n. 138 del registro ordinanze 2014 e al n. 64 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2014 e n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti l'atto di costituzione di Capomolla Domenico ed altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2015 e nella camera di consiglio del 7 ottobre 2015 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Fabio Cintioli per Capomolla Domenico ed altri e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, e la Corte d'appello di Roma, con due ordinanze di analogo tenore, hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, dell'art. 11 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, e dell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135;

che entrambe le ordinanze censurano le suddette norme nella parte in cui hanno disposto il trasferimento del personale dipendente di ANAS spa, in servizio presso l'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali (IVCA) alla data del 31 maggio 2012, dapprima all'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali e poi alla Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali, istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

che innanzi al TAR Lazio è impugnato il decreto 1° ottobre 2012, n. 341, con il quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha istituito la Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali, nonché tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, e tra questi la nota datata 27 settembre 2012 con cui ANAS spa ha individuato, anche nelle persone dei ricorrenti, il personale da trasferire alle dipendenze di tale organismo;

che il giudice rimettente espone che ANAS spa è gestore della rete stradale ed autostradale italiana di interesse nazionale, ha assunto la veste di società per azioni interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze ed è sottoposta al controllo ed alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

che ANAS spa ha svolto, fino al 30 settembre 2012, le funzioni di concedente della rete autostradale a pedaggio e di vigilanza sulle società concessionarie, proprio attraverso l'IVCA, presso il quale prestavano servizio i ricorrenti nel giudizio *a quo*, tutti inquadrati con la qualifica di dirigenti;



che l'art. 36 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, ha previsto, al comma 1, l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con decorrenza dal 1° gennaio 2012, dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali (d'ora in avanti anche «Agenzia»), disponendo, al comma 4, che «Entro la data del 30 settembre 2012, l'Agenzia subentra ad Anas s.p.a. nelle funzioni di concedente per le convenzioni in essere alla stessa data»;

che il comma 5 del medesimo art. 36 prevede che l'Agenzia eserciti ogni competenza già attribuita in materia all'IVCA e ad altri uffici di ANAS spa ovvero ad uffici di amministrazioni dello Stato, i quali sono conseguentemente soppressi a decorrere dal 1° gennaio 2012;

che il medesimo comma prevede altresì che il personale degli uffici soppressi con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in servizio alla data del 31 maggio 2012, sia trasferito all'Agenzia, per formarne il relativo ruolo organico, e che a tale personale trasferito si applichi la disciplina dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto Ministeri e dell'Area I della dirigenza;

che, inoltre, sempre il comma in questione stabilisce che il personale trasferito mantenga il trattamento economico fondamentale ed accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento del trasferimento, nonché l'inquadramento previdenziale, e che, nel caso in cui il predetto trattamento economico risulti più elevato rispetto a quello previsto, sia attribuito per la differenza un assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti;

che, infine, il comma in esame prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, si provveda all'individuazione delle unità di personale da trasferire all'Agenzia e alla riduzione delle dotazioni organiche e delle strutture delle amministrazioni interessate al trasferimento delle funzioni, in misura corrispondente al personale effettivamente trasferito;

che tuttavia, espone il rimettente, i termini previsti per l'adozione dello statuto dell'Agenzia sono stati più volte prorogati, dapprima fino al 31 marzo 2012 (ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 216 del 2011, nel testo originario), poi fino al 31 luglio 2012 (per effetto della modifica del citato art. 11 ad opera della legge di conversione n. 14 del 2012) e, da ultimo, fino al 30 settembre 2012 (ai sensi dell'art. 12 del d.l. n. 95 del 2012, come convertito);

che l'art. 11 del d.l. n. 216 del 2011, come convertito, nel testo modificato dal d.l. n. 95 del 2012, come convertito, ha infine previsto, al comma 5, che in caso di mancata adozione, entro il termine del 30 settembre 2012, dello statuto e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'Agenzia sia soppressa e le attività e i compiti già attribuiti alla medesima siano trasferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a decorrere dal 1° ottobre 2012, con contestuale trasferimento a quest'ultimo delle risorse finanziarie umane e strumentali relative all'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali;

che, essendo mancata, nonostante i ripetuti rinvii, l'adozione dello statuto dell'Agenzia ed approssimandosi il termine previsto dalla legge per il trasferimento al competente Ministero delle funzioni e dei dipendenti in servizio presso l'IVCA, ANAS spa ha inviato a questi ultimi la nota datata 27 settembre 2012, con la quale ha comunicato il trasferimento della titolarità del contratto di lavoro, *ex lege* e senza soluzioni di continuità, in capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

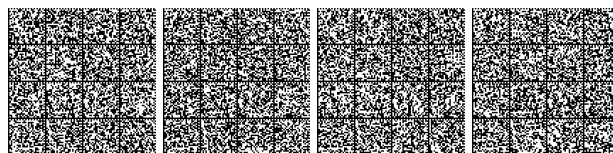
che, con il decreto ministeriale 1° ottobre 2012, n. 341, impugnato nel giudizio *a quo*, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha istituito, al suo interno, la Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali (più avanti «Struttura»), alla quale sono state affidate le funzioni che avrebbero dovuto essere svolte dall'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali;

che, sempre con tale decreto, alle dipendenze della Struttura è stato trasferito il personale ex ANAS a tempo indeterminato in servizio presso l'IVCA alla data del 31 maggio 2012, con applicazione della disciplina dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto Ministeri e all'Area I della dirigenza, secondo le modalità previste dalla legge;

che il giudice rimettente evidenzia come le disposizioni di legge descritte abbiano infine comportato il trasferimento tout court, in ruoli ministeriali, di parte del personale dipendente da ANAS spa, senza il previo superamento di un pubblico concorso, in contrasto con i principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, nonché con il principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante pubblico concorso, in violazione, quindi, dell'art. 97 Cost., oltre che degli artt. 3 e 51 Cost.;

che si sono costituiti i ricorrenti nel giudizio *a quo*, i quali hanno diffusamente ripercorso le vicende normative che hanno interessato l'ufficio IVCA e che si porrebbero tutte in frontale contrasto con la regola dell'accesso nei ruoli della pubblica amministrazione mediante pubblico concorso;

che, ad avviso dei ricorrenti, il trasferimento del personale già allocato presso l'ufficio IVCA di ANAS spa avrebbe dovuto essere strettamente collegato all'istituzione dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, creata allo



scopo di evitare la commistione, in capo ad ANAS spa, delle funzioni, da un lato, di concedente della rete autostradale e, dall'altro, di concessionario *ex lege* della rete stradale di interesse nazionale;

che, invece, secondo la difesa delle parti costituite, tale obiettivo di interesse pubblico generale - che avrebbe potuto giustificare una deroga alla regola dell'accesso mediante concorso nei ranghi della pubblica amministrazione - risulterebbe di fatto non perseguito, come dimostrerebbe il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 febbraio 2014, n. 72 (Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), impugnato con separato ricorso innanzi al TAR Lazio, con il quale i ricorrenti sono stati inquadrati in una Direzione generale che non si occupa dell'esercizio delle funzioni di concedente della rete autostradale, cioè proprio delle funzioni in vista del cui esercizio il loro allontanamento da ANAS spa era stato disposto;

che, inoltre, le disposizioni censurate, attraverso univoci riferimenti, identificherebbero nominativamente i soggetti da trasferire, palesando la propria natura di norme sostanzialmente provvedimentali, che non potrebbero superare lo stretto scrutinio di costituzionalità imposto dalla giurisprudenza di questa Corte per tale genere di norme;

che la Corte d'appello di Roma (r.o. n. 64 del 2015) ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale già sopra indicate nell'ambito del giudizio introdotto da un reclamo avverso una sentenza di condanna del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti alla costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato in favore di un ex dipendente a tempo determinato di ANAS spa, addetto, all'epoca del licenziamento, all'ufficio IVCA;

che il rimettente ha premesso, in punto di rilevanza, che la decisione della pregiudiziale eccezione di difetto di legittimazione passiva, sollevata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dipende dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale delle medesime norme censurate dal TAR Lazio nell'ordinanza di rimessione r.o. n. 138 del 2014;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, la Corte d'appello di Roma ha ripercorso integralmente i passaggi motivazionali dell'ordinanza del TAR Lazio;

che, in entrambi i giudizi e con analoghe argomentazioni, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale;

che, sostiene l'Avvocatura generale, in tema di procedure di mobilità nel pubblico impiego sarebbe possibile superare la regola generale dell'assunzione di personale tramite pubblico concorso, laddove ci si trovi in presenza di disposizioni normative speciali che espressamente prevedano il trasferimento di risorse umane e strumentali da un ente ad un altro, in virtù di un dislocamento di funzioni;

che esattamente questo sarebbe avvenuto nel caso di specie, in particolare per la necessità di eliminare la sovrapposizione, in capo ad ANAS spa, dei ruoli di concedente e concessionario pubblico, nonché di organo di vigilanza su altri concessionari;

che, in particolare, la fattispecie rientrerebbe nell'ambito applicativo dell'art. 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che assoggetta alla disciplina del trasferimento di azienda ex art. 2112 del codice civile le vicende relative al trasferimento o conferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni o enti pubblici, o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, con passaggio automatico al cessionario dei rapporti di lavoro concernenti gli addetti all'attività ceduta, per effetto di successione legale che non necessita del consenso del contraente ceduto (ossia del dipendente trasferito);

che l'Avvocatura generale dello Stato ha inoltre sottolineato che il personale in questione era stato assunto da ANAS spa mediante esperimento di procedura concorsuale e/o di selezione pubblica, sicché sarebbe improprio ragionare di costituzione di un nuovo rapporto di impiego, trattandosi, piuttosto, di trasformazione di un già esistente rapporto di natura pubblicistica in altro rapporto avente caratteristiche analoghe;

che, con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, i ricorrenti nel giudizio iscritto al n. 138 del registro ordinanze 2014 hanno replicato alle difese spiegate dall'Avvocatura generale, richiamando, quanto alla prospettata applicabilità dell'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001 (da cui discenderebbe la superfluità dell'espletamento di un pubblico concorso), la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui tale norma non si riferisce alla cessione di funzioni da parte di soggetti privati in favore di enti pubblici, in quanto, in tal caso, si verificherebbe un passaggio di status - da dipendenti privati a dipendenti pubblici (ancorché in regime di lavoro privatizzato) - che richiede una prova concorsuale aperta al pubblico;



che, quanto all'argomentazione fondata sul già avvenuto superamento di un pubblico concorso da parte dei ricorrenti, questi ultimi l'hanno contrastata rilevando che «nessuno degli odierni deducenti ha all'epoca sostenuto alcuna selezione per il ruolo che attualmente ricopre, né tantomeno partecipato ad alcun concorso pubblico, per l'accesso alla dirigenza in Anas».

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, e la Corte d'appello di Roma, con due ordinanze di analogo tenore, dubitano della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dell'art. 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, dell'art. 11 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, e dell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135;

che i due giudizi hanno ad oggetto le stesse norme, censurate con riferimento agli stessi parametri, sotto gli stessi profili e in gran parte con le stesse argomentazioni, sicché, ponendo identiche questioni, vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia;

che, ad avviso dei rimettenti, le suddette norme, nella parte in cui hanno disposto il trasferimento del personale dipendente di ANAS spa, in servizio presso l'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali (IVCA) alla data del 31 maggio 2012, dapprima all'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali e poi alla Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali, istituita all'interno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, senza il previo superamento di un pubblico concorso, si porrebbero in contrasto con i principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, nonché con il principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante pubblico concorso, con conseguente violazione dell'art. 97 Cost., oltre che degli artt. 3 e 51 Cost.;

che, preliminarmente, va osservato come la censura proposta dalle parti private costituite, con riferimento all'asserita natura di legge-provvedimento della normativa impugnata, non sia stata accolta da alcuna delle due ordinanze di rimessione;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non possono essere presi in considerazione questioni o profili di illegittimità costituzionale dedotti esclusivamente dalle parti, sia quando eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia quando volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle ordinanze di rimessione (*ex multis*, sentenze n. 83, n. 56, n. 37 e n. 34 del 2015; ordinanze n. 122 e n. 24 del 2015);

che, pertanto, l'oggetto del presente giudizio deve essere limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione;

che nessuna delle due ordinanze motiva in punto di applicabilità, alla fattispecie in esame, dell'art. 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che assoggetta alla disciplina del trasferimento di azienda ex art. 2112 del codice civile - con conseguente passaggio automatico di personale, senza necessità di pubblico concorso - le vicende relative al trasferimento o conferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni o enti pubblici (o loro aziende o strutture) ad altri soggetti, pubblici o privati;

che tale carenza di motivazione è conseguenza del fatto che i giudici rimettenti non hanno valutato se ANAS spa debba considerarsi o non "pubblica amministrazione", appunto, ai fini dell'applicazione del citato art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001;

che, d'altra parte, la valutazione sull'applicabilità della norma da ultimo menzionata alla fattispecie in esame risultava logicamente pregiudiziale rispetto a qualunque motivazione in punto di non manifesta infondatezza della specifica questione di legittimità costituzionale sollevata;

che tale valutazione risultava tanto più necessaria in presenza di pronunce giurisprudenziali, le quali, ciascuna in funzione dell'applicazione di una specifica porzione di disciplina, hanno affermato che la trasformazione di ANAS in società per azioni ne avrebbe lasciato inalterata la natura pubblica (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 12 luglio 2013, n. 3753; 24 maggio 2013, n. 2829; 8 novembre 2011, n. 5904; 24 febbraio 2011, n. 1230, tutte anteriori all'ordinanza di rimessione del TAR Lazio), essendosi tradotta nella mera adozione di una formula organizzativa che non impedisce di ritenere che ANAS spa abbia «conservato connotati essenziali di un ente pubblico» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 9 luglio 2014, n. 15594, e 16 luglio 2014, n. 16240, entrambe anteriori all'ordinanza di rimessione della Corte d'appello di Roma);



che la rilevata carenza conduce ad una declaratoria di inammissibilità delle questioni, per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento (sentenza n. 60 del 2015, relativa a fattispecie riguardante un trasferimento di attività previsto e disciplinato proprio dall'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001; ordinanze n. 115 e n. 90 del 2015), con conseguente compromissione dell'«*iter* logico argomentativo posto a fondamento della sollevata censura» (sentenza n. 18 del 2015);

che, inoltre, le ordinanze di rimessione non hanno chiarito se il personale di cui si tratta sia stato originariamente assunto da ANAS spa mediante esperimento di concorso e/o di selezione pubblica, con specifico riferimento alla tipologia e al livello delle funzioni svolte (sentenze n. 225 del 2010 e n. 293 del 2009), successivamente trasferite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

che, avendo i giudici rimettenti prospettato il contrasto delle norme di legge con l'art. 97 Cost., a causa del mancato esperimento di idonei concorsi e/o selezioni per l'inserimento negli organici ministeriali, il mancato chiarimento sulla circostanza se tali procedure siano state espletate all'atto dell'originaria assunzione alle dipendenze di ANAS spa (così da renderne, eventualmente, superflua una loro ripetizione) costituisce ulteriore motivo di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto la motivazione dell'ordinanza di rimessione - alla luce del principio della sua autosufficienza in relazione alle condizioni di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 120 del 2015; ordinanza n. 52 del 2015) - deve contenere tutte le indicazioni indispensabili per una corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, richiesta anche al fine di valutare la non manifesta infondatezza (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 56 del 2015 e n. 128 del 2014);

che tale carenza, infine, non è emendabile attraverso le deduzioni delle parti, le quali, sul punto specifico, hanno comunque esibito, nelle rispettive memorie, allegazioni frontalmente contrastanti, senza dotarle di alcun supporto probatorio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, dell'art. 11 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, e dell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, e dalla Corte d'appello di Roma, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

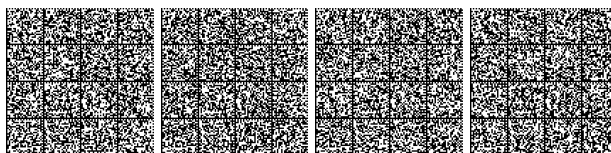
Nicolò ZANON, *Redattore*

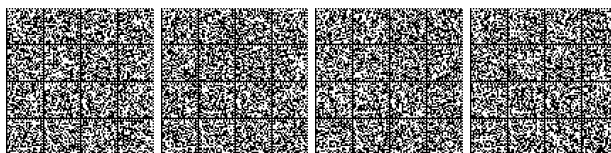
Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 82

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

Sanità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti - Definizioni - Previsione che si definiscono invenduti i prodotti farmaceutici e parafarmaceutici di prossima scadenza e destinati all'eliminazione dal circuito commerciale - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di riutilizzo dei medicinali nelle ipotesi in cui la normativa statale ne prevede il definitivo ritiro dal commercio - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute nella disciplina delle condizioni di commerciabilità dei farmaci, del loro utilizzo e della loro destinazione, nonché delle eventuali ipotesi di ritiro dal commercio - Lamentata contraddittorietà della norma regionale - Incidenza sulla libertà di iniziativa economica dei produttori e degli altri soggetti interessati, comportante violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Interferenza nelle funzioni affidate all'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) e conseguente violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

- Legge della Regione Piemonte 23 giugno 2015, n. 12, art. 2, comma 1, lett. d).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. g) e i), e terzo; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, artt. 141 e 142.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. n. 80188230587) in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. n. 80224030587 — per il ricevimento degli atti: fax 06/96514000 e PEC «ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it»), presso i cui Uffici ha legale domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta Regionale, per la carica domiciliato in Torino, Piazza Castello n. 165, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera d) della legge della Regione Piemonte del 23 giugno 2015, n. 12, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 25 del giorno 25 giugno 2015, recante «Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti», giusta delibera del Consiglio dei ministri del giorno 31 luglio 2015.

La legge della Regione Piemonte n. 12 del 23 giugno 2015, «Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 25 del giorno 25 giugno 2015, dispone all'art. 1:

«1. La Regione, per sviluppare la cultura del consumo critico come modello di vita virtuoso avente vantaggi sia economici che ambientali e sociali, promuove e sostiene progetti e attività di recupero, valorizzazione e distribuzione dei beni invenduti come definiti all'art. 2, favorisce le azioni dei soggetti di cui al comma 2, individuando le strategie, gli obiettivi e le modalità di intervento e garantendone la diffusione su tutto il territorio regionale, con le seguenti finalità:

- a) sostenere le fasce di popolazione più esposte al rischio di impoverimento;
- b) consentire una riduzione dei rifiuti conferiti in discarica;
- c) ridurre i costi di smaltimento;
- d) favorire la creazione di nuovi posti di lavoro.

2. I progetti e le attività di cui al comma 1 sono promossi dai seguenti soggetti:

- a) gli enti locali, singoli ed associati;
- b) i soggetti iscritti all'albo regionale delle cooperative sociali di cui all'art. 2 della legge regionale 9 giugno 1994, n. 18 (Norme di attuazione della legge 8 novembre 1991, n. 381 «Disciplina delle cooperative sociali»);
- c) i soggetti iscritti al registro regionale delle organizzazioni di volontariato di cui all'art. 3 della legge regionale 29 agosto 1994, n. 38 (Valorizzazione e promozione del volontariato);



d) i soggetti iscritti al registro regionale delle associazioni di promozione sociale di cui all'art. 6 della legge regionale 7 febbraio 2006, n. 7 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale);

e) i soggetti iscritti all'anagrafe delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) di cui all'art. 11 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale).

3. I soggetti di cui al comma 2 possono presentare i progetti e le attività di cui al comma 1 anche in collaborazione con i produttori ed i distributori presenti sul territorio regionale, con le loro associazioni di categoria, nonché con le associazioni dei consumatori e degli utenti iscritte all'elenco regionale di cui all'art. 6 della legge regionale 26 ottobre 2009, n. 24 (Provvedimenti per la tutela dei consumatori e degli utenti).»

Il successivo art. 2 definisce in tal modo i «beni invenduti», ai fini della legge n. 12/2015:

1. Ai fini della presente legge, si definiscono invenduti i seguenti beni:

- a) i prodotti agro-alimentari di prossima scadenza e destinati all'eliminazione dal circuito commerciale;
- b) i prodotti agricoli non raccolti e rimasti in campo;
- c) i pasti non serviti dalla ristorazione e dalla somministrazione collettiva;
- d) i prodotti farmaceutici e parafarmaceutici di prossima scadenza e destinati all'eliminazione dal circuito commerciale;
- e) i beni non di lusso di cui all'art. 13, comma 3 del d.lgs. n. 460/1997.»

La legge regionale n. 12 del 2015, che detta norme volte alla promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti, presenta profili di illegittimità costituzionale relativamente alla disposizione contenuta nell'art. 2, comma 1, lettera d), per i seguenti

Motivi

1) Illegittimità dell'art. 2, comma 1, lett. d) della l.r. Piemonte n. 12 del 23 giugno 2015 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 2, comma 1, lettera d), della l.r. Piemonte n. 12 del 2015, con la finalità di «sostenere le fasce di popolazione più esposte al rischio di impoverimento, consentire una riduzione dei rifiuti conferiti in discarica, ridurre i costi di smaltimento, favorire la creazione dei posti di lavoro» promuove e sostiene azioni da parte di soggetti individuati dall'art. 1 della legge medesima (enti locali, associazioni, cooperative sociali, organizzazioni di volontariato e di promozione sociale, Onlus), anche mediante la concessione di contributi per la realizzazione di appositi progetti volti al recupero e alla valorizzazione dei beni invenduti.

Nel definire i beni invenduti ai fini della legge medesima, in particolare, l'art. 2, comma 1, lettera d), prevede che tra questi rientrino anche «[...] d) i prodotti farmaceutici e parafarmaceutici di prossima scadenza e destinati all'eliminazione dal circuito commerciale; [...]».

In proposito, va rilevato che la disciplina delle condizioni di commerciabilità dei farmaci, del loro utilizzo e della loro destinazione, nonché delle eventuali ipotesi di ritiro dal commercio, attengono, per gli evidenti profili di sicurezza e tutela della salute connessi a tali aspetti, ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, rimessi alla potestà legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

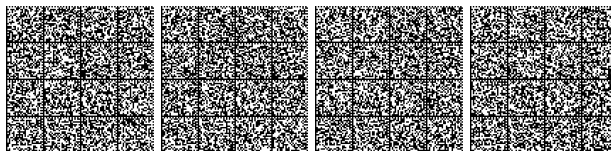
Tali profili, dunque, non possono essere disciplinati dalle regioni, tantomeno in contrasto con i predetti principi.

Da questo punto di vista, la citata disposizione regionale si configura, da un lato, come poco chiara e contraddittoria e, dall'altro, come pericolosa per la salute dei cittadini, per i motivi di seguito illustrati.

Occorre evidenziare, in via generale, che il decreto legislativo n. 219/2006 recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE», disciplina tutto il ciclo di vita dei prodotti farmaceutici, dalla produzione alla commercializzazione.

Esso prevede, altresì, in più parti, le ipotesi di ritiro dal commercio dei medicinali (si vedano artt. 37, 38, 70, 104, 141, 142, 142-bis, 144, 152 e 153). Tutte queste ipotesi rispondono all'esigenza di eliminare dal mercato i medicinali che, per i più vari motivi, possono essere dannosi per la salute dei cittadini.

Peraltro, l'autorità competente in materia è l'AIFA, cioè un ente statale vigilato dal Ministero della salute.



In particolare (e a titolo esemplificativo) l'art. 142 del richiamato decreto legislativo n. 219/2006 detta disposizioni concernenti il divieto di vendita e di utilizzazione di medicinali e stabilisce le condizioni in presenza delle quali il medicinale deve essere ritirato dal commercio, nonché le ipotesi di sequestro dei medicinali.

L'articolo citato recita, al comma 1, «1. L'AIFA vieta la vendita e la utilizzazione del medicinale e dispone il ritiro dal commercio dello stesso, anche limitatamente a singoli lotti, se a giudizio motivato della stessa, ricorre una delle condizioni di cui al comma 2 dell'art. 141, ovvero risulta che non sono stati effettuati i controlli sul prodotto finito, o sui componenti e sui prodotti intermedi della produzione, o che non sono stati osservati gli obblighi e le condizioni imposti all'atto del rilascio dell'autorizzazione alla produzione o successivamente, o il medicinale presenta difetti di qualità potenzialmente pericolosi per la salute pubblica.».

Va evidenziato che le condizioni di cui al comma 2 dell'art. 141, richiamato dalla citata disposizione, si verificano, in particolare, quando sussistono le seguenti ipotesi: «a) il medicinale è nocivo nelle normali condizioni di impiego; b) il medicinale non permette di ottenere l'effetto terapeutico o l'effetto per il quale è stato autorizzato; c) il rapporto rischio/beneficio non è favorevole nelle normali condizioni d'impiego; d) il medicinale non ha la composizione qualitativa e quantitativa dichiarata».

Il comma 2 del predetto art. 142, poi, aggiunge che «l'AIFA può disporre altresì il sequestro del medicinale, anche limitatamente a singoli lotti, quando sussistono elementi per ritenere che solo la sottrazione della materiale disponibilità del medicinale può assicurare una efficace tutela della salute pubblica»; mentre il comma 3 specifica che le richiamate disposizioni si estendono, per quanto applicabili, anche alle sostanze attive.

Dal quadro normativo statale così come delineato emerge chiaramente che le ipotesi di ritiro dal commercio dei farmaci sono giustificate dalla necessità di assicurare la tutela della salute e, pertanto, da questo punto di vista, non è ammissibile che tali prodotti, destinati ad essere rimossi dal commercio in base alla legislazione statale, possano poi essere riutilizzati e ridistribuiti — come invece sembra prevedere la norma regionale in esame — in quanto ciò metterebbe in serio pericolo la salute dei cittadini che ne dovessero beneficiare.

Dunque, la citata disposizione regionale, prevedendo il riutilizzo dei medicinali nelle ipotesi in cui, invece, la normativa statale ne prevede il definitivo ritiro dal commercio, lede i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, recati dalle citate norme del d.lgs. n. 219/2006 (in particolare, articoli 142 e 141), violando, conseguentemente, l'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

2) Illegittimità sotto altro profilo dell'art. 2, comma 1, lett. d) della l.r. Piemonte n. 12 del 23 giugno 2015 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera i) della Costituzione.

Qualora, poi, la norma regionale in argomento intendesse fare riferimento ad altre e non meglio specificate ipotesi di farmaci «destinati all'eliminazione dal circuito commerciale», non coincidenti e ulteriori rispetto a quelle di cui al citato d.lgs. n. 219/2006, essa sarebbe, in primo luogo, contraddittoria, in quanto non appare chiaro per quali motivi (diversi da quelli illustrati) un farmaco, non ancora scaduto, dovrebbe essere ritirato dal mercato; in secondo luogo, essa sarebbe comunque illegittima, perché eventuali ulteriori ipotesi di ritiro dal mercato, diverse da quelle giustificate per motivi di tutela della salute (le quali, come detto, sono comunque rimesse alla legislazione statale, in quanto connesse ai principi fondamentali della materia e, in ogni caso, impediscono il riutilizzo e la ridistribuzione dei farmaci ritirati dal commercio), inciderebbero sulla libertà di iniziativa economica dei produttori e degli altri soggetti interessati e, di conseguenza, interverrebbero in materia di «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

3) Illegittimità sotto altro profilo dell'art. 2, comma 1, lett. d) della l.r. Piemonte n. 12 del 23 giugno 2015 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione.

La censurata disposizione regionale, inoltre, interferisce con le funzioni che la richiamata legislazione statale, come detto, affida all'AIFA, che è un ente pubblico statale.

Da questo punto di vista, pertanto, la predetta norma regionale viola anche l'art. 117, comma 2, lettera g), che affida alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».



P.Q.M.

Per i suesposti motivi si conclude perché l'art. 2, comma 1, lettera d) della legge regionale Piemonte n. 12 del 23 giugno 2015, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 25 del giorno 25 giugno 2015, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri del giorno 31 luglio 2015 e la relazione del Dipartimento per gli Affari regionali.

Roma, 20 agosto 2015

L'Avvocato dello Stato: ROSARIO DI MAGGIO

15C00314

N. 83

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 settembre 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Trasporto pubblico - Norme della Regione Piemonte - Disciplina del trasporto pubblico non di linea su strada - Attribuzione dell'attività di trasporto di persone su chiamata esclusivamente al servizio di taxi e al servizio di noleggio con conducente e autovettura - Previsione di sanzioni per l'inosservanza - Ricorso del Governo - Denunciata preclusione all'ingresso nel mercato regionale di forme innovative di offerta del servizio, rese possibili dall'evoluzione tecnologica ed economica - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di concorrenza - Incompatibilità con il principio di concorrenza posto dall'ordinamento dell'Unione europea - Non riconducibilità della restrizione adottata alla competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale.

- Legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, art. 1, aggiuntivo dell'art. 1-bis alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12.

Contro la Regione Piemonte in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della Legge della Regione Piemonte n. 14 del 6 luglio 2015, pubblicata sul B.U.R. n. 27 del 9 luglio 2015 «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995 n. 24 (Legge generale sul servizio di trasporto pubblico non di linea su strada)».

Con la legge n. 14 del 6 luglio 2015 che reca «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo» la Regione Piemonte ha disposto modifiche alla legge regionale n. 24 del 23 febbraio 1995 - legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada.

In particolare dopo l'art. 1 della legge regionale n. 24/1995, rubricato «Settore di intervento» il quale dispone: «La presente legge disciplina le competenze della Regione nel settore del trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea su strada ai sensi della legge 15 gennaio 1992, n. 21.

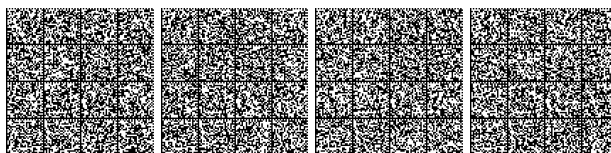
2. Si intendono come tali i servizi che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta.

3. Costituiscono servizi pubblici non di linea su strada:

- a) il servizio di taxi con autovettura, motocarozzetta e veicoli a trazione animale;
- b) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarozzetta e veicoli a trazione animale)

con l'art. 1, della legge regionale n. 14/2015, è stato inserito l'art. 1-bis rubricato «Esclusività del servizio di trasporto».

L'art. 1-bis dispone: comma 1 «il servizio di trasporto di persone che prevede la chiamata, con qualunque modalità effettuata, di un autoveicolo, con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di cui all'art. 1, comma 3, lettere a) e b)»;



comma 2 «Il mancato rispetto delle disposizioni di cui al comma 1 comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 6, comma 2-bis,».

I soggetti richiamati dalla norma regionale, ai quali è autorizzato in esclusiva l'esercizio del servizio di trasporto di persone, ai sensi del richiamato art. 1, comma 3, lettere *a)* e *b)* della l.r. n. 24/1995 sono quelli che svolgono: *a)* servizio di taxi, con autovettura, motocarozzetta e veicoli a trazione animale; *b)* servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarozzetta e veicoli a trazione animale. Finalità evidente della modifica normativa introdotta con la legge n. 14/2015 è evidentemente rendere esclusiva la attribuzione ai servizi taxi ed NCC dell'attività di trasporto non di linea di persone, laddove nella precedente formulazione della legge regionale poteva essere interpretato non come tassativo.

La disposizione dell'art. 1 della legge regionale n. 14/2015 sopra riportata appare costituzionalmente illegittima, sotto i profili che verranno ora evidenziati, e pertanto il Governo - giusta delibera del Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2015 (che per estratto autentico si produce) ai sensi dell'art. 127 Cost. la impugna con il presente ricorso per i seguenti

M O T I V I

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

La disposizione regionale impugnata viola sul piano sostanziale l'art. 117 comma 1 Cost nella parte in cui assoggetta la legislazione anche regionale al rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e in particolare al principio di concorrenza.

Sul piano formale prima ancora la norma viola dell'art. 117, comma 2, lett. *e)*, della Costituzione nella parte in cui riserva alla esclusiva competenza dello Stato la materia della concorrenza.

L'art. 1 della legge regionale n. 14/2015, come si è ricordato, introduce l'art. 1-bis nella legge n. 24/1995 (Legge generale sul servizio di trasporto pubblico non di linea su strada) e prevede, come si è detto, al comma 1 «il servizio di trasporto di persone che prevede la chiamata con qualunque modalità effettuata di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di cui all'art. 1, comma 3, lettere *a)* e *b)*»;

al comma 2 «Il mancato rispetto delle disposizioni di cui al comma 1 comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 6, comma 2-bis,».

I soggetti, ai quali ora è in esclusiva autorizzato l'esercizio del servizio di trasporto di persone ai sensi del richiamato art. 1, comma 3, lettere *a)* e *b)* della l.r. n. 24/1995 sono coloro che svolgono: *a)* servizio di taxi, con autovettura, motocarozzetta e veicoli a trazione animale; *b)* servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarozzetta e veicoli a trazione animale.

La previsione della legge regionale n. 14/2015, pur in linea con quanto già stabilito dalla legge n. 21/1992 «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea», eccede dalle competenze regionali.

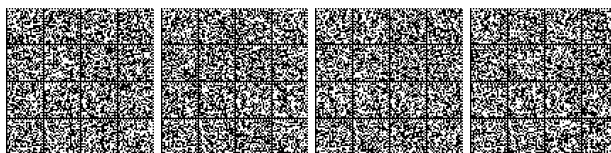
Occorre infatti evidenziare che la legge quadro statale, risalendo al 1992, appare inadeguata rispetto alle nuove possibilità di mobilità offerte dalle innovazioni tecnologiche verificatesi nel frattempo e ulteriormente possibili in futuro.

Si pensi ad esempio alla recente diffusione:

- a)* dei servizi di trasporto di persone con tricicli elettroassistiti, oggi molto diffusi nei centri storici;
- b)* al car sharing, servizio che utilizza tecnologie satellitari e smartphone per effettuare la chiamata che rende disponibile il veicolo e per calcolare il corrispettivo dovuto;
- c)* c.d. servizio Uber (servizio di trasporto attivo dal 2013 in Italia, a Roma e a Milano, che consente di prenotare un servizio alternativo al taxi, riservando l'automobile con autista tramite un sms o un applet, attivata da uno smartphone e con le stesse modalità di pattuire preventivamente il corrispettivo.

La previsione di esclusività dei servizi Taxi e NCC, introdotta dalla legge regionale n. 14/2015, comporta in sostanza che nella Regione Piemonte non sia assolutamente possibile offrire servizi innovativi del genere descritto; e che neppure sia possibile introdurre da parte dello Stato, della regione o degli enti locali una qualsiasi forma di disciplina di tali servizi innovativi, che fissi eventuali requisiti oggettivi e soggettivi alla stregua dei quali sia consentito lo svolgimento dei servizi stessi.

In tal modo la disciplina impugnata travalica chiaramente i limiti della materia «trasporto locale» di competenza residuale delle Regioni, ed invade la materia trasversale della «concorrenza».



È infatti ben noto, alla stregua della giurisprudenza di codesta Corte, che la nozione di concorrenza rilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 117 Cost. comprende tanto la disciplina volta alla tutela in senso stretto dell'assetto concorrenziale del mercato, cioè alla repressione degli illeciti anticoncorrenziali; quanto la disciplina volta alla promozione di un assetto sempre più concorrenziale del mercato, visto come un presupposto dello sviluppo economico.

Ora, la norma regionale impugnata pone chiaramente una «barriera all'ingresso» nel mercato dei servizi locali di trasporto non di linea su strada, che a priori esclude da tale mercato ogni forma innovativa di soddisfacimento della relativa domanda.

Incidendo sullo sviluppo attuale e futuro del mercato in questione, la normativa impugnata si pone quindi, oggettivamente, come una forma di disciplina della concorrenza in tale mercato, e non semplicemente delle modalità amministrative e tecniche dell'offerta dei relativi servizi. Essa esula quindi dalla ricordata competenza residuale regionale e invade la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza.

Donde la violazione dell'art. 117 c. 2 lett. e) denunciata in epigrafe.

Ma inoltre, come premesso, sul piano sostanziale la disciplina in esame introduce comunque un ostacolo allo sviluppo del mercato che appare ingiustificato e sproporzionato rispetto ad ogni possibile declinazione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina del trasporto in questione. Vietare a priori ogni innovazione, rinunciando a conoscere e, in conseguenza, a regolare qualunque modalità di offerta del servizio resa possibile dall'evoluzione economica e tecnologica (si parla ormai correntemente di sharing economy) solo perché si tratta di forme non inquadrabili nelle modalità tipiche del servizio di taxi o di NCC, appare ictu oculi una misura eccessiva rispetto alle finalità di regolazione complessiva del settore che la legge persegue.

Anche, in ipotesi, a volerla ricondurre alla competenza regionale, la disposizione impugnata sarebbe quindi da annullare per il suo contenuto incompatibile con il principio di concorrenza, che impone di adottare normative che, qualora introducano condizionamenti allo sviluppo del mercato, non superino quanto strettamente necessario allo scopo, e si rivelino in concreto idonee al perseguimento dello scopo stesso; che peraltro la restrittiva innovazione normativa in esame neppure chiarisce in che cosa consista.

Donde la rubricata violazione, altresì, dell'art. 117 c. 1 Cost.

P.T.M.

Si chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte n. 14 del 6 luglio 2015.

Si produce per estratto copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2015 completa di relazione.

Roma, 7 settembre 2015

Avvocato dello Stato: AIELLO

15C00334

N. 213

*Ordinanza del 7 maggio 2015 del Giudice di pace di Matera
nel procedimento penale a carico di C.G.*

Reati e pene - Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto - Denunciata mancata previsione che l'imputato possa esprimere in maniera vincolante il proprio dissenso in ordine alla definizione del processo con sentenza declaratoria di non punibilità per tenuità del fatto (sentenza poi iscritta nel casellario giudiziale) - Lesione del diritto di difesa e del diritto ad un giusto processo - Violazione del principio di non colpevolezza - Lesione del diritto alla tutela della propria onorabilità e reputazione - Violazione del principio di ragionevolezza.



- Codice penale, art. 131-*bis* [inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 29]; decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 29 (*recte*: n. 28), art. 4.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 27 e 111; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza, artt. 3 e 48.

GIUDICE DI PACE

DI MATERA

Ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale - Art. 134 Costituzione e 23, comma 2° legge 11 marzo 1953 n. 87.

Il Giudice dott. Pietro Santoro, chiamato a decidere per competenza in ordine al procedimento penale iscritto al n. 15/13 R.G. a carico di C.G. nt. il 15 marzo 1972 imputato dei reati di cui agli art. 582 c.p.;

rilevato che nel nostro Ordinamento è stato introdotto il decreto legislativo 16 marzo 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 64 del 18 marzo 2015 - Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera *m*) della legge 28 aprile 2014, n. 67;

rilevato che detto ultimo articolo ha conferito delega al Governo per «escludere la punibilità di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non punibilità del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno e adeguando la relativa normativa processuale penale»;

rilevato ancora che la norma fondamentale di riferimento è quella contenuta nell'art. 131-*bis* del c.p., introdotta con il decreto succitato che, in ossequio alle indicazioni di delega, configura la possibilità di definire il procedimento con la declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto relativamente ai reati per cui è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla pena detentiva;

rilevato inoltre che ai fini della declaratoria di non punibilità assumono rilievo gli indici-criteri (secondo la nozione datane nella Relazione di accompagnamento) della «particolare tenuità dell'offesa», a sua volta desumibile dalle «modalità della condotta» e dalla «esiguità del danno o del pericolo» derivato dal reato, e dalla «non abitudine del comportamento»;

rilevato altresì che il reato per cui questo Giudice è chiamato a decidere rientra astrattamente tra quelli previsti dall'art. 131-*bis* c.p., per cui dovrebbe (o potrebbe trovare) applicazione declaratoria di non punibilità,

OSSERVA

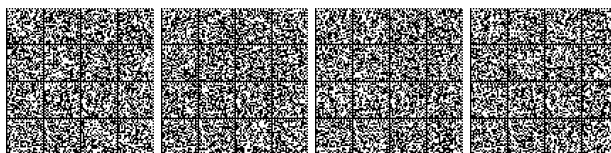
Questo Giudice non ignora le finalità di deflazione processuale perseguite dal Legislatore con l'introduzione della nuova normativa introdotta;

dal punto di vista procedurale l'art. 131-*bis* c.p. è la norma di riferimento, presa in esame in questa fase di giudizio, allorquando la declaratoria intervenga dopo l'esercizio dell'azione penale — sebbene la causa di non punibilità può essere applicata anche durante la fase delle indagini preliminari in quanto l'art. 411-*bis* c.p.p. prevede che possa essere disposta l'archiviazione per particolare tenuità del fatto ed in quest'ultimo caso la peculiarità, rispetto alla applicazione successiva all'esercizio dell'azione penale, consiste in un meccanismo di interlocuzione dell'indagato e della persona offesa, che possono censurare nel merito la richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero.

Orbene, al di là delle condivisibili finalità perseguite dal Legislatore, non può sfuggire all'operatore del diritto chiamato ad applicare la norma indicata (art. 131-*bis* c.p.), che il sistema normativo introdotto con il decreto legislativo 16 marzo 2015 n. 28 si pone in contrasto con principi e valori di rango costituzionale quali, per l'imputato:

il diritto alla difesa (art. 24 Cost.), inviolabile in ogni stato e grado del procedimento;

il diritto ad un giusto processo (art. 111 Cost.) nella misura in cui non viene consentito 1) che il processo si svolga nel contraddittorio tra le parti, 2) di esercitare la facoltà, davanti al Giudice, di interrogare o far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore, 3) che il processo penale sia retto dal principio del contraddittorio nella formazione della prova.



Viene altresì leso il diritto a non essere considerato colpevole fino alla sentenza definitiva di condanna (cd. Presunzione di non colpevolezza - art. 27 Cost., e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) nonché il diritto alla tutela della propria onorabilità e reputazione (artt. 2 e 3 Cost. ed art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). E neppure si può sottacere che il decreto legislativo 16 marzo 2015 n. 98, introduce degli aspetti di inquisitorialità che si pongono in aperto ed irragionevole contrasto con l'impianto del nostro sistema penale, riformato in questo senso nell'anno 1992 ed improntato al principio accusatorio nell'ambito del quale la prova, specie quella orale, si forma in dibattimento, nel contraddittorio delle parti salvo specifiche eccezioni espressamente regolamentate dalla legge.

Orbene, l'art. 132-bis c.p. prevede che, dopo l'esercizio dell'azione penale, la definizione del giudizio possa avvenire con sentenza anche prima del dibattimento, nella ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 469 c.p., ovvero all'esito del giudizio (ergo, in esito all'udienza preliminare o in esito al dibattimento).

Proprio tale fattispecie — sentenza prima del dibattimento — è quella che manifesta le maggiori criticità di contrasto con il dettato costituzionale.

Difatti il Giudice, anziché accertare il fatto in tutti i suoi elementi essenziali attraverso il ricorso al dibattimento, si ritrova a dover verificare, pre-dibattimentalmente (quindi attraverso l'esame dei soli documenti contenuti nel fascicolo del dibattimento — e pertanto attraverso l'esame del capo di imputazione contenuto nel decreto di citazione a giudizio, il certificato del Casellario giudiziale ed eventuali atti dal contenuto irripetibile) soltanto la particolare tenuità dell'offesa, le modalità della condotta, la esiguità del danno o del pericolo derivato dal reato e la non abitudine del comportamento. È di tutta evidenza, che il Giudice, non inoltrandosi nel merito, è costretto ad abdicare — con svilimento della funzione — dalle sue prerogative di accertare il fatto in posizione di estraneità, e quindi di terzietà ed imparzialità, che costituiscono la essenza stessa della Giurisdizione, (art. 111 Cost. comma 2). Difatti, il giudizio (*rectius* la valutazione) del Giudice rimane vincolato irragionevolmente alle valutazioni finali dell'Organo dell'accusa che ha raccolto il materiale probatorio nel segreto istruttorio, unilateralmente, nel corso delle indagini preliminari; valutazioni, inoltre, basate per dato di esperienza su atti provenienti dalla persona offesa (es: querele, dichiarazioni o produzioni) parte interessata per antonomasia.

Ebbene, il Giudice, viene così spogliato delle sue prerogative e, quasi fosse un mero organo rogante, è chiamato ad avallare, senza contraddittorio, le prospettazioni e valutazioni del PM. Il tutto, sacrificando anche il principio del proprio libero convincimento.

Grazie a questo meccanismo, introdotto dal decreto legislativo *de quo*, l'imputato — magari innocente — senza alcun contraddittorio e senza la benché minima possibilità di difendersi, potrebbe vedersi attinto da sentenza di non doversi procedere ex art. 131-bis c.p., per il solo fatto di essere stato rinviato a giudizio, (l'inconveniente è particolarmente avvertito nel procedimento innanzi al Giudice Pace disciplinato dal d.lgs. n. 274/2000, che non prevede l'istituto della chiusura delle indagini e la facoltà per l'indagato nei 20 giorni successivi di esercitare le facoltà difensive di cui all'art. 415 c.p.p. e nel quale non di rado, l'imputato viene rinviato a giudizio sulla base della sola querela sporta dalla persona offesa).

Ed a nulla varrebbe una manifestazione di volontà contraria dell'imputato — diretta a voler sostenere il processo per dimostrare la propria innocenza — poiché il decreto legislativo 16 marzo 2015 n. 28 non prevede che quest'ultimo possa dissentire da un'eventuale sentenza di non doversi procedere per particolare tenuità.

Orbene, si osserva che il meccanismo adottato dal Legislatore, come detto finalizzato alla deflazione processuale non porrebbe problemi di sorta circa il rispetto dei valori lesi della Costituzione se la emissione della sentenza di declaratoria di improcedibilità non avesse ripercussioni negative sulla sfera giuridica dell'imputato (che, come si è visto, nulla può fare per opporsi alla declaratoria di non punibilità).

Ed invece, a ben vedere proprio tale declaratoria, quando è emessa dopo l'esercizio dell'azione penale ma prima del dibattimento, incide negativamente sugli interessi giuridici della persona sottoposta a processo.

Difatti, l'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 2015 rende possibile l'iscrizione nel Casellario giudiziale dei provvedimenti in materia di particolare tenuità del fatto.

Ciò comporta che:

1) resterà traccia nel casellario giudiziale al fine di evitare che l'iscritto, in caso di nuovo procedimento possa essere considerato un soggetto non abituale;

2) l'iscrizione finisce per ledere, indubitabilmente, il diritto all'onorabilità dell'imputato che si ritrova nell'impossibilità di difendere il suo buon nome.



Si avrà la indefettibile conseguenza che l'imputato, pur se innocente del reato ascrittogli, a causa dell'iscrizione intervenuta, si troverà nelle condizioni di non poter usufruire di una declaratoria di improcedibilità qualora dovesse davvero commettere un fatto rilevante penalmente che rientrasse nelle previsioni del decreto legislativo.

Ma, ancor più grave è la lesione della sua onorabilità poiché si troverebbe, ingiustamente, soltanto perché querelato a ritrovarsi una iscrizione penale nel casellario giudiziale.

È allora evidente che la norma di cui all'art. 131-bis c.p. (derivante dall'art. 1 d.lgs. n. 28/2015) e quella di cui all'art. 4 del suddetto decreto (che ha modificato il decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2012 n. 313 recante disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti) risultano incostituzionali nella parte in cui statuiscono che il giudice, dopo l'esercizio dell'azione penale, senza alcun approfondimento dibattimentale, emetta sentenza declaratoria di non punibilità che darà luogo alla relativa iscrizione nel casellario giudiziale; l'incostituzionalità di dette norme è pertanto legata alla mancata previsione che l'imputato possa esprimere al Giudice, in maniera vincolante, il proprio dissenso in ordine alla definizione del giudizio con sentenza di improcedibilità per lieve entità, in maniera tale che, una volta manifestato tale volontà negativa, debba procedersi all'accertamento del fatto, dibattimentalmente (e solo all'esito, in mancanza di presupposti per l'assoluzione, procedere con la declaratoria di improcedibilità).

Il Giudice, ritenuta pertanto la rilevanza ai fini della decisione e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli art. 131-bis c.p. e dell'art. 4 del d.lgs. n. 29/2015 in riferimento ai principi di rango costituzionale di seguito indicati:

il diritto alla difesa (art. 24 Cost);

il diritto ad un giusto processo (art. 111 Cost.) nella misura in cui non viene consentito 1) che il processo si svolga nel contraddittorio tra le parti, 2) di esercitare la facoltà, davanti al Giudice, di interrogare o far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore, 3) che il processo penale sia retto dal principio del contraddittorio nella formazione della prova;

il diritto a non essere considerato colpevole fino alla sentenza definitiva di condanna (cd. Presunzione di non colpevolezza - art. 27 Cost. e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) ed il diritto alla tutela della propria onorabilità e reputazione (artt. 2 e 3 Cost. ed art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea);

principio di ragionevolezza in quanto il Giudice irragionevolmente è chiamato ad esprimere una valutazione in ordine alla gravità o tenuità del fatto rimanendo tuttavia vincolato in maniera esclusiva alle valutazioni espresse dal P.M. a seguito delle indagini preliminari.

Letti ed applicati gli artt. 134 della Costituzione e 23 comma 2° legge 11 marzo 1953 n. 87;

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la sollevata, ex officio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis c.p. e dell'art. 4 del d.lgs. n. 29/2015 in riferimento ai principi di rango costituzionale come innanzi indicati (art. 24 Cost., art. 111 Cost., art. 27 Cost. e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 2 e 3 Cost., in relazione al diritto alla propria onorabilità e dignità morale ed art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, criterio di ragionevolezza), nella parte in cui manca la previsione che l'imputato possa esprimere al Giudice, e questi ne debba tener conto in maniera vincolante, il proprio dissenso in ordine alla definizione del processo con sentenza declaratoria di non punibilità per tenuità del fatto; sentenza, da cui scaturisce per dettato normativa la iscrizione nel casellario giudiziale.

Dispone l'immediata trasmissione della presente ordinanza, in uno agli atti del presente fascicolo alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.



Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza, di cui si è data lettura alle parti all'odierna udienza, al Presidente del Consiglio dei ministri e per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Matera il 7 maggio 2015.

Il giudice: SANTORO

15C00316

N. 214

*Ordinanza del 7 maggio 2015 del Giudice di pace di Matera
nel procedimento penale a carico di M. C., M. R. C. e M. M.*

Reati e pene - Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto - Denunciata mancata previsione che l'imputato possa esprimere in maniera vincolante il proprio dissenso in ordine alla definizione del processo con sentenza declaratoria di non punibilità per tenuità del fatto (sentenza poi iscritta nel casellario giudiziale) - Lesione del diritto di difesa e del diritto ad un giusto processo - Violazione del principio di non colpevolezza - Lesione del diritto alla tutela della propria onorabilità e reputazione - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Codice penale, art. 131-*bis* [inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 29]; decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 29 (*recte*: n. 28), art. 4.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 27 e 111; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza, artt. 3 e 48.

IL GIUDICE DI PACE DI MATERA

Ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale, art. 134 Costituzione e 23, secondo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Il Giudice dott. Pietro Santoro, chiamato a decidere per competenza in ordine al procedimento penale iscritto al n. 25/10 r.g. a carico di M. C. nt. il 6 giugno 1981, M. R. C. il 15 maggio 1984, M. M. il 1° febbraio 1979, imputati dei reati di cui agli artt. 594 e 612 c.p.;

Rilevato che nel nostro Ordinamento è stato introdotto il decreto legislativo 16 marzo 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 64 del 18 marzo 2015 Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera *m*) della legge 28 aprile 2014, n. 67;

Rilevato che detto ultimo articolo ha conferito delega al Governo per «escludere la punibilità di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non punibilità del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno e adeguando la relativa normativa processuale penale»;

Rilevato ancora che la norma fondamentale di riferimento è quella contenuta nell'art. 131-*bis* del c.p., introdotta con il decreto succitato che, in ossequio alle indicazioni di delega, configura la possibilità di definire il procedimento con la declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto relativamente ai reati per cui è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla pena detentiva;

Rilevato inoltre che ai fini della declaratoria di non punibilità assumono rilievo gli indici-criteri (secondo la nozione datane nella Relazione di accompagnamento) della «particolare tenuità dell'offesa», a sua volta desumibile dalle «modalità della condotta» e dalla «esiguità del danno o del pericolo» derivato dal reato, e dalla «non abitudine del comportamento».

Rilevato altresì che il reato per cui questo Giudice è chiamato a decidere rientra astrattamente tra quelli previsti dall'art. 131-*bis* c.p., per cui dovrebbe (o potrebbe trovare) applicazione declaratoria di non punibilità,



Osserva

Questo Giudice non ignora le finalità di deflazione processuale perseguita dal Legislatore con l'introduzione della nuova normativa introdotta;

Dal punto di vista processuale l'art. 131-*bis* c.p. è la norma di riferimento, presa in esame in questa fase di giudizio, allorché la declaratoria intervenga dopo l'esercizio dell'azione penale — sebbene la causa di non punibilità può essere applicata anche durante la fase delle indagini preliminari in quanto l'art. 411-*bis* c.p.p. prevede che possa essere disposta l'archiviazione per particolare tenuità del fatto ed in quest'ultimo caso la peculiarità, rispetto alla applicazione successiva all'esercizio dell'azione penale, consiste in un meccanismo di interlocuzione dell'indagato e della persona offesa, che possono censurare nel merito la richiesta di archiviazione formulata dal Pubblico Ministero.

Orbene, al di là delle condivisibili finalità perseguite dal Legislatore, non può sfuggire all'operatore del diritto chiamato ad applicare la norma indicata (art. 131-*bis* c.p.), che il sistema normativo introdotto con il decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, si pone in contrasto con principi e valori di rango costituzionale quali, per l'imputato:

il diritto alla difesa (art. 24 Cost.), inviolabile in ogni stato e grado del procedimento,

il diritto ad un giusto processo (art. 111 Cost.) nella misura in cui non viene consentito 1) che il processo si svolga nel contraddittorio tra le parti, 2) di esercitare la facoltà, davanti al Giudice, di interrogare o far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore, 3) che il processo penale sia retto dal principio del contraddittorio nella formazione della prova,

Viene altresì leso il diritto a non essere considerato colpevole fino alla sentenza definitiva di condanna (cd. Presunzione di non colpevolezza - art. 27 Cost. e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) nonché il diritto alla tutela della propria onorabilità e reputazione (artt. 2 e 3 Cost. ed art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

E neppure si può sottacere che il decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 98, introduce degli aspetti di inquisitorialità che si pongono in aperto ed irragionevole contrasto con l'impianto del nostro sistema penale, riformato in questo senso nell'anno 1992 ed improntato al principio accusatorio nell'ambito del quale la prova, specie quella orale, si forma in dibattimento, nel contraddittorio delle parti salvo specifiche eccezioni espressamente regolamentate dalla legge.

Orbene, l'art. 132-*bis* c.p. prevede che, dopo l'esercizio dell'azione penale, la definizione del giudizio possa avvenire con sentenza anche prima del dibattimento, nella ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 469 c.p., ovvero all'esito del giudizio (ergo, in esito all'udienza preliminare o in esito al dibattimento).

Proprio tale fattispecie — sentenza prima del dibattimento — è quella che manifesta le maggiori criticità di contrasto con il dettato costituzionale.

Difatti il Giudice, anziché accertare il fatto in tutti i suoi elementi essenziali attraverso il ricorso al dibattimento, si ritrova a dover verificare, pre-dibattimentalmente (quindi attraverso l'esame dei soli documenti contenuti nel fascicolo del dibattimento — e pertanto in attraverso l'esame del capo di imputazione contenuto nel decreto di citazione a giudizio, il certificato del Casellario giudiziale ed eventuali atti dal contenuto irripetibile) soltanto la particolare tenuità dell'offesa, le modalità della condotta, la esiguità del danno o del pericolo derivato dal reato e la non abitudine del comportamento. È di tutta evidenza, che il Giudice, non inoltrandosi nel merito, è costretto ad abdicare — con svilimento della funzione — dalle sue prerogative di accertare il fatto in posizione di estraneità, e quindi di terzietà ed imparzialità, che costituiscono la essenza stessa della Giurisdizione (art. 111 Cost., comma 2). Difatti, il giudizio (*rectius* la valutazione) del Giudice rimane vincolato irragionevolmente alle valutazioni finali dell'Organo dell'accusa che ha raccolto il materiale probatorio nel segreto istruttorio, unilateralmente, nel corso delle indagini preliminari; valutazioni, inoltre, basate per dato di esperienza su atti provenienti dalla persona offesa (es.: querele, dichiarazioni o produzioni) parte interessata per antonomasia.

Ebbene, il Giudice, viene così spogliato delle sue prerogative e, quasi fosse un mero organo rogante, è chiamato ad avallare, senza contraddittorio, le prospettazioni e valutazioni del p.m. Il tutto, sacrificando anche il principio del proprio libero convincimento.

Grazie a questo meccanismo, introdotto dal decreto legislativo *de quo*, l'imputato — magari innocente — senza alcun contraddittorio e senza la benché minima possibilità di difendersi potrebbe vedersi attinto da sentenza di non doversi procedere ex art. 131-*bis* c.p., per il solo fatto di essere stato rinviato a giudizio, (l'inconveniente è particolarmente avvertito nel procedimento innanzi al Giudice Pace disciplinato dal d.lgs. n. 274/2000, che non prevede l'istituto



della chiusura delle indagini e la facoltà per l'imputato nei 20 giorni successivi di esercitare le facoltà difensive di cui all'art. 425 c.p.p. e nel quale non di rado, l'imputato viene rinviato a giudizio sulla base della sola querela sporta dalla persona offesa).

Ed a nulla varrebbe una manifestazione di volontà contraria dell'imputato — diretta a voler sostenere il processo per dimostrare la propria innocenza — poiché il decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, non prevede che quest'ultimo possa dissentire da un'eventuale sentenza di non doversi procedere per particolare tenuità.

Orbene, si osserva che il meccanismo adottato dal Legislatore, come detto finalizzato alla deflazione processuale non porrebbe problemi di sorta circa il rispetto dei valori lesi della Costituzione se la emissione della sentenza di declaratoria di improcedibilità non avesse ripercussioni negative sulla sfera giuridica dell'imputato (che, come si è visto, nulla può fare per opporsi alla declaratoria di non punibilità).

Ed invece, a ben vedere proprio tale declaratoria, quando è emessa dopo l'esercizio dell'azione penale ma prima del dibattimento, incide negativamente sugli interessi giuridici della persona sottoposta a processo.

Difatti, l'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 2015 rende possibile l'iscrizione nel Casellario giudiziale dei provvedimenti in materia di particolare tenuità del fatto.

Ciò comporta che:

1) resterà traccia nel casellario giudiziale al fine di evitare che l'iscritto, in caso di nuovo procedimento possa essere considerato un soggetto non abituale;

2) l'iscrizione finisce per ledere, indubitabilmente, il diritto all'onorabilità dell'imputato che si ritrova nell'impossibilità di difendere il suo buon nome.

Si avrà la indefettibile conseguenza che l'imputato, pur se innocente del reato ascrittogli, a causa dell'iscrizione intervenuta, si troverà nelle condizioni di non poter usufruire di una declaratoria di improcedibilità qualora dovesse davvero commettere un fatto rilevante penalmente che rientrasse nelle previsioni del decreto legislativo.

Ma, ancor più grave è la lesione della sua onorabilità poiché si troverebbe, ingiustamente, soltanto perché querelato a ritrovarsi una iscrizione penale nel casellario giudiziale.

È allora evidente che la norma di cui all'art. 131-bis c.p. (derivante dall'art. 1, d.d.lgs. n. 28/2015) e quella di cui all'art. 4 del suddetto decreto (che ha modificato il decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2012, n. 313, recante disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti) risultano incostituzionali nella parte in cui statuiscano che il giudice, dopo l'esercizio dell'azione penale, senza alcun approfondimento dibattimentale, emetta sentenza declaratoria di non punibilità che darà luogo alla relativa iscrizione nel casellario giudiziale; l'incostituzionalità di dette norme è pertanto legata alla mancata previsione che l'imputato possa esprimere al Giudice, in maniera vincolante, il proprio dissenso in ordine alla definizione del giudizio con sentenza di improcedibilità per lieve entità, in maniera tale che, una volta manifestata tale volontà negativa, debba procedersi all'accertamento del fatto, dibattimentalmente (e solo all'esito, in mancanza di presupposti per l'assoluzione, procedere con la declaratoria di improcedibilità).

Il Giudice, ritenuta pertanto la rilevanza ai fini della decisione e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli art. 131-bis c.p. e dell'art. 4 del d.lgs. n. 29/2015 in riferimento ai principi di rango costituzionale di seguito indicati:

il diritto della difesa (art. 24 Cost.),

il diritto ad un giusto processo (art. 111 Cost.) nella misura in cui non viene consentito 1) che il processo si svolga nel contraddittorio tra le parti, 2) di esercitare la facoltà, davanti al Giudice, di interrogare o far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prove a suo favore, 3) che il processo penale sia retto dal principio del contraddittorio nella formazione della prova,

il diritto a non essere considerato colpevole fino alla sentenza definitiva di condanna (cd. Presunzione di non colpevolezza - art. 27 Cost. e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) ed il diritto alla tutela della propria onorabilità e reputazione (art. 2 e 3 Cost. ed art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea),

principio di ragionevolezza in quanto il Giudice irragionevolmente è chiamato ad esprimere una valutazione in ordine alla gravità o tenuità del fatto rimanendo tuttavia vincolato in maniera esclusiva alle valutazioni espresse dal P.M. a seguito delle indagini preliminari,

Letti ed applicati gli artt. 134 della Costituzione e 23, secondo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87,



P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la sollevata, ex officio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis c.p. e dell'art. 4 del d.lgs. n. 29/2015 in riferimento ai principi di rango costituzionale come innanzi indicati (art. 24 Cost., art. 111 Cost., art. 27 Cost. e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 2 e 3 Cost. in relazione al diritto alla propria onorabilità e dignità morale ed art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, criterio di ragionevolezza), nella parte in cui manca la previsione che l'imputato possa esprimere al Giudice, e questi ne debba tener conto in maniera vincolante, il proprio dissenso in ordine alla definizione del processo con sentenza declaratoria di non punibilità per tenuità del fatto; sentenza, da cui scaturisce per dettato normativo la iscrizione nel casellario giudiziale.

Dispone l'immediata trasmissione della presente ordinanza, in uno agli atti del presente fascicolo alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza, di cui si è data lettura alle parti all'odierna udienza, al Presidente del Consiglio dei ministri e per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Matera il 7 maggio 2015.

Il Giudice: SANTORO

15C00317

N. 215

*Ordinanza del 7 maggio 2015 del Giudice di pace di Matera
nel procedimento penale a carico di B.R.*

Reati e pene - Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto - Denunciata mancata previsione che l'imputato possa esprimere in maniera vincolante il proprio dissenso in ordine alla definizione del processo con sentenza declaratoria di non punibilità per tenuità del fatto (sentenza poi iscritta nel casellario giudiziale) - Lesione del diritto di difesa e del diritto ad un giusto processo - Violazione del principio di non colpevolezza - Lesione del diritto alla tutela della propria onorabilità e reputazione - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Codice penale, art. 131-bis [inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 29]; decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 29 (*recte*: n. 28), art. 4.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 27 e 111; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza, artt. 3 e 48.

IL GIUDICE DI PACE DI MATERA

Ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale Art. 134 Costituzione e 23, co. 2° Legge 11 marzo 1953 n. 87.

Il Giudice dott. Pietro Santoro, chiamato a decidere per competenza in ordine al procedimento penale iscritto al n. 36/10 RG a carico di B.R. nt. l'11 dicembre 1950, imputata dei reati di cui agli art. 81 cpv 612 e 582 cp.;

Rilevato che nel nostro Ordinamento è stato introdotto il decreto legislativo 16 marzo 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 64 del 18 marzo 2015 - Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'art. 1, co. 1, lettera m) della legge 28 aprile 2014, n. 67;

Rilevato che detto ultimo articolo ha conferito delega al Governo per «escludere la punibilità di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non punibilità del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno e adeguando la relativa normativa processuale penale»;

Rilevato ancora che la norma fondamentale di riferimento è quella contenuta nell'art. 131-bis del Cp, introdotta con il decreto succitato che, in ossequio alle indicazioni di delega, configura la possibilità di definire il procedimento



con la declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto relativamente ai reati per cui è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla pena detentiva;

Rilevato inoltre che ai fini della declaratoria di non punibilità assumono rilievo gli indici-criteri (secondo la nozione datane nella Relazione di accompagnamento) della «particolare tenuità dell'offesa», a sua volta desumibile dalle «modalità della condotta» e dalla «esiguità del danno del pericolo» derivato dal reato, e dalla «non abitudine del comportamento» rilevato altresì che il reato per cui questo Giudice è chiamato a decidere rientra astrattamente in quelli previsti dall'art. 131-*bis* Cp, per cui dovrebbe (o potrebbe trovare) applicazione «declaratoria di non punibilità,

OSSERVA

Questo Giudice non ignora le finalità di deflazione processuale perseguite dal Legislatore con l'introduzione della nuova normativa introdotta;

Dal punto di vista procedurale l'art. 131-*bis* Cp è la norma di riferimento, presa in esame in questa fase di giudizio, allorché la declaratoria intervenga dopo l'esercizio dell'azione penale- sebbene la causa di non punibilità può essere applicata anche durante la fase dell'indagine preliminare in quanto l'art. 411-*bis* Cpp prevede che possa essere disposta l'archiviazione per particolare tenuità del fatto ed in quest'ultimo caso la peculiarità, rispetto alla applicazione successiva all'esercizio dell'azione penale, consiste in un meccanismo di interlocuzione dell'indagato e della persona offesa, che possono censurare nel merito la richiesta di archiviazione formulata dal Pubblico Ministero.

Orbene, al di là delle condivisibili finalità perseguite dal Legislatore, non può sfuggire all'operatore del diritto chiamato ad applicare la norma indicata (art. 131-*bis* Cp), che il sistema normativo introdotto con il decreto legislativo 16 marzo 2015 n. 28 si pone in contrasto con principi e valori di rango costituzionale quali, per l'imputato:

il diritto alla difesa (art. 24 Cost), inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, il diritto ad un giusto processo (art. 111 Cost.) nella misura in cui non viene consentito 1) che il processo si svolga nel contraddittorio tra le parti, 2) di esercitare la facoltà, davanti al Giudice di interrogare o far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore, 3) che il processo penale sia retto dal principio del contraddittorio nella formazione della prova;

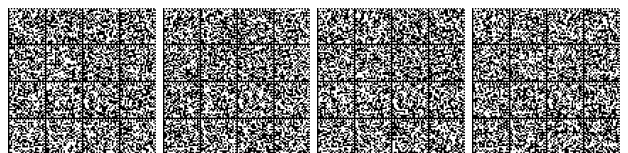
Viene altresì leso il diritto a non essere considerato colpevole fino alla sentenza definitiva di condanna (cd. Presunzione di non colpevolezza - art. 27 Cost. e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) nonché il diritto alla tutela della propria onorabilità e reputazione (art. 2 e 3 Cost. ed art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea).

E neppure si può sottacere che il decreto legislativo 16 marzo 2015 n. 98, introduce degli aspetti di inquisitorialità che si pongono in aperto ed irragionevole contrasto con l'impianto del nostro sistema penale, riformato in questo senso nell'anno 1992 ed improntato al principio accusatorio nell'ambito del quale la prova, specie quella orale, si forma in dibattimento, nel contraddittorio nelle parti salvo specifiche eccezioni espressamente regolamentate dalla legge.

Orbene, l'art. 132-*bis* Cp prevede che, dopo l'esercizio dell'azione penale, la definizione del giudizio possa avvenire con sentenza anche prima del dibattimento, nella ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 469 Cp, ovvero all'esito del giudizio (ergo, in esito all'udienza preliminare o in esito al dibattimento).

Proprio tale fattispecie - sentenza prima del dibattimento - è quella che manifesta le maggiori criticità di contrasto con il dettato costituzionale.

Difatti il Giudice, anziché accertare il fatto in tutti i suoi elementi essenziali attraverso il ricorso al dibattimento, si ritrova a dover verificare, pre-dibattimentalmente (quindi attraverso l'esame dei soli documenti contenuti nel fascicolo del dibattimento - e pertanto attraverso l'esame del capo di imputazione contenuto nel decreto di citazione a giudizio, il certificato del Casellario giudiziale ed eventuali atti dal contenuto irripetibile) soltanto la particolare tenuità dell'offesa, le modalità della condotta, la esiguità del danno o del pericolo derivato dal reato e la non abitudine del comportamento. È di tutta evidenza, che il Giudice, non inoltrandosi nel merito, è costretto ad abdicare - con svilimento della funzione - dalle sue prerogative di accertare il fatto in posizione di estraneità, e quindi di terzietà ed imparzialità, che costituiscono la essenza stessa della Giurisdizione, (art. 111 Cost. co. 2). Difatti, il giudizio (*rectius* la valutazione) del Giudice rimane vincolato irragionevolmente alle valutazioni finali dell'Organo dell'accusa che raccolto il materiale probatorio nel segreto istruttorio, unilateralmente, nel corso delle indagini preliminari; valutazioni, inoltre, basate per dato di esperienza su atti provenienti dalla persona offesa (es: querele, dichiarazioni o produzioni) parte interessata per antonomasia.



Ebbene, il Giudice, viene così spogliato delle sue prerogative e, quasi fosse un mero organo rogante, è chiamato ad avallare, senza contraddittorio, le prospettazioni e valutazioni del PM. Il tutto, sacrificando anche il principio del proprio libero convincimento.

Grazie a questo meccanismo, introdotto dal decreto legislativo *de quo*, l'imputato - magari innocente - senza alcun contraddittorio e senza la benché minima possibilità di difendersi, potrebbe vedersi attinto da sentenza di non doversi procedere ex art. 131-*bis* Cp., per il solo fatto di essere stato rinviato a giudizio, (l'inconveniente è particolarmente avvertito nel procedimento innanzi al Giudice Pace disciplinato dal decreto legislativo n. 274/2000, che non prevede l'istituto della chiusura delle indagini e la facoltà per l'indagato nei 20 giorni successivi di esercitare le facoltà difensive di cui all'art. 415 Cpp. e nel quale non di rado, l'imputato viene rinviato a giudizio sulla base della sola querela sporta dalla persona offesa).

Ed a nulla varrebbe una manifestazione di volontà contraria dell'imputato - diretta a voler sostenere il processo per dimostrare la propria innocenza - poiché il Decreto Legislativo 16 marzo 2015 n. 28 non prevede che quest'ultimo possa dissentire da un'eventuale sentenza di non doversi procedere per particolare tenuità.

Orbene, si osserva che il meccanismo adottato dal Legislatore, come detto finalizzato alla deflazione processuale non porrebbe problemi di sorta circa il rispetto dei valori lesi della Costituzione se la emissione della sentenza di declaratoria di improcedibilità non avesse ripercussioni negative sulla sfera giuridica dell'imputato (che, come si è visto, nulla può fare per opporsi alla declaratoria di non punibilità)

Ed invece, a ben vedere proprio tale declaratoria, quando è emessa dopo l'esercizio dell'azione penale ma prima del dibattimento, incide negativamente sugli interessi giuridici della persona sottoposta a processo.

Difatti, l'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 2015 rende possibile l'iscrizione nel Casellario giudiziale dei provvedimenti in materia di particolare tenuità del fatto.

Ciò comporta che:

1) resterà traccia nel casellario giudiziale al fine di evitare che l'iscritto, in caso di nuovo procedimento possa essere considerato un soggetto non abituale;

2) l'iscrizione finisce per ledere, indubitabilmente, il diritto all'onorabilità dell'imputato o che si ritrova nell'impossibilità di difendere il suo buon nome.

Si avrà la indefettibile conseguenza che l'imputato, pur se innocente del reato ascrittogli, a causa dell'iscrizione intervenuta, si troverà nelle condizioni di non poter usufruire di una declaratoria di improcedibilità qualora dovesse davvero commettere un fatto rilevante penalmente che rientrasse nelle previsioni del decreto legislativo.

Ma, ancor più grave è la lesione della sua onorabilità poiché si troverebbe, ingiustamente, soltanto perché querelato a ritrovarsi una iscrizione penale nel casellario giudiziale.

È allora evidente che la norma di cui all'art. 131-*bis* Cp (derivante dall'art. 1 decreto legislativo n. 28/2015) e quella di cui all'art. 4 del suddetto decreto (che ha modificato il decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2012 n. 313 recante disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti) risultano incostituzionali nella parte in cui statuiscono che il giudice, dopo l'esercizio dell'azione penale, senza alcun approfondimento dibattimentale, emetta sentenza declaratoria di non punibilità che darà luogo alla relativa iscrizione nel casellario giudiziale; l'incostituzionalità di dette norme è pertanto legata alla mancata previsione che l'imputato possa esprimere al Giudice, in maniera vincolante, il proprio dissenso in ordine alla definizione del giudizio con sentenza di improcedibilità per lieve entità, in maniera, tale che, una volta manifestato tale volontà negativa, debba procedersi all'accertamento del fatto, dibattimentalmente e solo all'esito in mancanza di presupposti per l'assoluzione, procedere con la declaratoria di improcedibilità).

Il Giudice, ritenuta pertanto la rilevanza ai fini della decisione e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli art. 131-*bis* Cp e dell'art. 4 del decreto legislativo n. 29/2015 in riferimento ai principi di rango costituzionale di seguito indicati: il diritto alla difesa (art. 24 Cost), il diritto ad un giusto processo (art. 111 Cost) nella misura in cui non viene consentito 1) che il processo si svolga nel contraddittorio tra le parti, 2) di esercitare la facoltà, davanti al Giudice, di interrogare o far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore, 3) che il processo penale sia retto dal principio del contraddittorio nella formazione della prova, il diritto a non essere considerato colpevole fino alla sentenza definitiva di condanna (cd. Presunzione di non colpevolezza - art. 27 Cost e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) ed il diritto alla tutela della propria onorabilità e reputazione (art. 2 e 3 Cost. ed art. 3 della Carta dei diritti



fondamentali dell'Unione Europea), principio di ragionevolezza in quanto il Giudice irragionevolmente è chiamato ad esprimere, una valutazione in ordine alla gravità o tenuità del fatto rimanendo tuttavia vincolato in maniera esclusiva alle valutazioni espresse dal P.M. A seguito delle indagini preliminari, letti ed applicati gli artt. 134 della Costituzione e 23 c. 2° Legge 11 marzo 1953 n. 87.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la sollevata, ex officio, questione di legittimità costituzionale dell'art 131 bis Cp e dell'art. 4 del decreto legislativo 29/2015 in riferimento ai principi di rango costituzionale come innanzi indicati (art. 24 cost., art. 111 cost., art. 27 cost e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art 2 e 3 cost. in relazione al diritto alla propria onorabilità e dignità morale ed art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, criterio di ragionevolezza), nella parte in cui manca la previsione che l'imputato possa esprimere al Giudice, e questi ne debba tener conto in maniera vincolante, il proprio dissenso in ordine alla definizione del processo con sentenza 'declaratoria di non punibilità per tenuità del fatto; sentenza, da cui scaturisce per dettato normativo la iscrizione nel casellario giudiziale.

Dispone l'immediata trasmissione della presente ordinanza, in uno agli atti del presente fascicolo alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza, di cui si è data lettura alle parti all'odierna udienza, al Presidente del Consiglio dei ministri e per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Matera il 7 maggio 2015

Il Giudice: DOTT. Pietro Santoro

15C00318

N. 216

Ordinanza del 1° aprile 2015 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Monviso Finance S.r.l. contro Ferretti Roberta e Pan Graziella

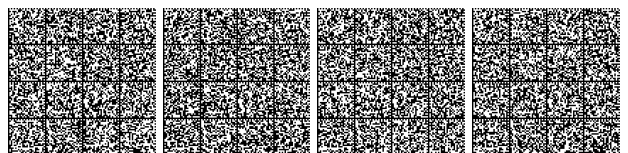
Spese di giustizia - Liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice - Termine per proporre opposizione al decreto di pagamento - Soppressione, ad opera del decreto legislativo n. 150 del 2011, del termine perentorio di venti giorni dall'avvenuta comunicazione, previsto dalla normativa originaria - Conseguente mancanza di termini decadenziali (non surrogabile dal termine, eccessivamente lungo, di prescrizione ordinaria) - Eccesso di delega, per esorbitanza dalla finalità e contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delegazione per la "semplificazione" dei riti civili.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, artt. 15, comma 2, e 34, comma 17 [modificativo dell'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115].
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 54, commi 1 e 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69.

In via subordinata:

Spese di giustizia - Liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice - Termine per proporre opposizione al decreto di pagamento - Soppressione, ad opera del decreto legislativo n. 150 del 2011, del termine perentorio di venti giorni dall'avvenuta comunicazione, previsto dalla normativa originaria - Conseguente mancanza di termini decadenziali (non surrogabile dal termine, eccessivamente lungo, di prescrizione ordinaria) - Ingiustificata diversità di trattamento rispetto ad ogni altra ipotesi di provvedimento reso *inaudita altera parte* - Impedimento in radice di un'efficace difesa dei diritti delle parti - Contrasto con l'obiettivo, proprio di ogni giusto processo, di tendenziale stabilità della pronuncia giurisdizionale.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, artt. 15, comma 2, e 34, comma 17 [modificativo dell'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115].
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, comma settimo.



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi signori Magistrati:

dott. Giuseppe Salmè - Presidente

dott. Roberta Vivaldi - Consigliere

dott. Adelaide Amendola - Consigliere

dott. Franco De Stefano - Rel. Consigliere

dott. Giuseppina Luciana Barreca - Consigliere

Ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

Sul ricorso 22873-2012 proposto da:

Monviso Finance S.r.l. 03839890260, in persona dei suoi procuratori speciali dott. Giovanni Maria Cecconi nonché dott.ssa Denise Baldi, elettivamente domiciliata in Roma, via Anastasio II 80, presso lo studio dell'avvocato Adriano Barbato, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato Roberto Manfredi giusta procura in calce al ricorso;

- Ricorrente -

Nonchè contro: Ferretti Roberta, Pan Graziella;

- Intimate -

Avverso il provvedimento del Tribunale di Como, depositato il 19 luglio 2012 R.G.N. 1035/12;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 22 gennaio 2015 dal Consigliere dott. Franco De Stefano;

Udito l'avvocato Adriano Barbato;

Udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Gianfranco Servello che ha concluso per l'accoglimento del 1° motivo di ricorso, assorbito il 2°.

In fatto e in diritto

§ 1. - La Monviso Finance S.r.l. ricorre, affidandosi a tre motivi, per la cassazione dell'ordinanza, resa il 19 luglio 2012, con cui il Tribunale di Como ha definito l'impugnazione avverso il decreto (del 1° dicembre 2012) di liquidazione del compenso al custode - dott.ssa Roberta Ferretti - nominato nella procedura esecutiva immobiliare da essa intentata ai danni di Graziella Pan ed iscritta al n. 612/10 r.g.e. di quel Tribunale (e dichiarata estinta con provvedimento del 31 gennaio 2012).

Nessuna delle intime svolge attività difensiva in questa sede.

§ 2. - Il Tribunale di Como ha dichiarato inammissibile l'opposizione al provvedimento di liquidazione del compenso al custode nominato nel corso di una espropriazione immobiliare, intrapresa dalla creditrice ai sensi dell'art. 170 decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.

Al riguardo, la qui gravata ordinanza ipotizza dapprima che le previsioni del detto decreto del Presidente della Repubblica si applichino soltanto alle liquidazioni in favore del custode in caso di sequestro penale probatorio e preventivo e, in materia civile, di sequestro conservativo e giudiziario, sì da prospettare per la liquidazione del compenso al custode nominato nell'espropriazione immobiliare il solo rimedio dell'opposizione agli atti esecutivi.

Pertanto, «indipendentemente da ogni statuizione in ordine al mezzo di impugnazione astrattamente pertinente alla fattispecie», la stessa ordinanza definisce comunque tardiva l'opposizione, in rapporto alla data di conoscenza del



provvedimento opposto (individuata nell'8 febbraio 2012, data di proposizione dell'istanza di riduzione al g.e.) rispetto alla data di proposizione del procedimento (individuata nel di 1° marzo 2012).

§ 3. - La ricorrente sviluppa tre motivi e:

col primo (rubricato «ai sensi dell'art. 360 comma 1, n. 3 per violazione e falsa applicazione dell'art. 170 decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115») nega la tardività, invocando la carenza di termini perentori per la proposizione dell'opposizione, in conseguenza della sostituzione della disposizione ad opera dell'art. 34, comma 17, decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, applicabile con decorrenza dal 6 ottobre 2011;

col secondo (rubricato «ai sensi dell'art. 360 comma 1 n. 3 per violazione o falsa applicazione degli artt. 168, 2 comma e 170, 1 comma, decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115») contesta l'individuata decorrenza del termine, ove ritenuto tuttora previsto, in tempo anteriore ad una formale comunicazione da parte della cancelleria, nella specie mai avutasì;

col terzo (rubricato «ai sensi dell'art. 360 comma 1 n. 5 per omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti»), infine, si duole della mancata applicazione, alla fattispecie del d.m. 15 maggio 2009, n. 80, emanato ai sensi dell'art. 21 della legge 24 febbraio 2006, n. 52, in base alla quale il compenso non avrebbe potuto essere liquidato in misura superiore ad € 4.746,94, disattendendo la diversa tabella applicata nel Tribunale di Como dal 2003 (per intero trasfusa nei ricorso), oltretutto malamente applicata in concreto; né rilevando il rigetto dell'istanza di revisione riduttiva del compenso, o la transazione intercorsa con custode nel frattempo.

§ 4. - Va preliminarmente rilevato che anche il provvedimento di liquidazione del compenso al custode dell'espropriazione immobiliare è soggetto alla disciplina dell'art. 170 decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.

§ 4.1. A tale conclusione si perviene in base agli argomenti già sviluppati da Cass. 29 gennaio 2007, n. 1887, per altro ausiliario del giudice (e, pure in tal caso, del giudice dell'espropriazione immobiliare):

prima del testo unico n. 115/02, le disposizioni dettate dalla legge 8 luglio 1980, n. 319, sono state interpretate da questa corte nel senso che contenessero una disciplina speciale, applicabile alle sole figure di ausiliari del giudice indicati nel suo art. 1 - periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori - e non in genere agli ausiliari del giudice, ai quali si applicava invece la disciplina generale di cui agli artt. 54 e 55 disp. att. Cod. proc. civ.;

il detto testo unico ha però abrogato la legge n. 319/80 e l'art. 168, comma 1, dello stesso testo unico fa ora generale riferimento a tutti gli ausiliari del magistrato;

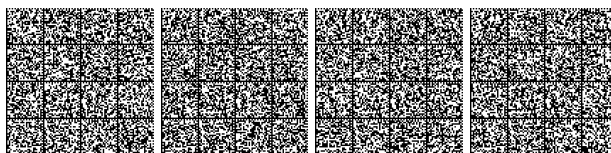
la portata di tale definizione è poi esplicitata nell'art. 3 lett. n), secondo il quale essa comprende, oltre alle figure di ausiliari in precedenza indicate nella legge n. 319/80 (al suo art. 1), «qualunque altro soggetto competente, in una determinata arte o professione o comunque idoneo al compimento di atti, che il magistrato o il funzionario addetto all'ufficio può nominare a norma di legge»: definizione, questa, che a sua volta ricalca testo del primo comma dell'art. 68 Cod. proc. civ.;

un simile passaggio dalla precedente formulazione a quella attuale comporta l'attrazione di ogni figura di ausiliario del giudice nell'ambito di applicazione del modulo procedimentale in origine stabilito dall'art. 11 della legge n. 319/80 ed ora ripreso dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 168, e segg.: ciò che risponde al criterio direttivo fissato dalla legge 8 marzo 1999, n. 50, art. 1, comma 2, lett. d);

la medesima innovazione risponde poi al condivisibile criterio di raggiungere coerenza sistematica e di unificare sotto un'unica preesistente disciplina, intrinsecamente capace di atteggiarsi come generale, pluralità di discipline applicabili in distinti settori alla stessa materia.

§ 4.2. Sulla base di queste premesse, anche il custode nominato ai sensi dei commi secondo e seguenti dell'art. 559 Cod. proc. civ, nel corso di un'espropriazione immobiliare rientra nell'indicata nozione di ausiliario del magistrato: infatti, egli ne presenta il tratto di contribuire con la propria attività ad individuare il contenuto degli atti che debbono essere compiuti nel processo dall'ufficio giudiziario ed anzi ne agevola indiscutibilmente la progressione con attività materiali sue proprie, complementari ma al contempo indispensabili e non concretamente suscettibili di essere compiute dal giudice o dal cancelliere.

In definitiva il custode, occupandosi della proficua gestione del bene staggito al fine della migliore sua collocazione sul mercato, orienta utilmente la stessa prosecuzione del processo esecutivo verso il fine di ogni espropriazione, ormai codificato [dall'art. 164-bis disp. att. cod. proc. civ., introdotto dall'art. 19, comma 2, lett. b), del decreto-legge n. 132/14, conv. con mod. in legge n. 162/14 e di immediata applicazione, non applicandosi la disciplina transitoria di cui all'art. 19, comma 6-bis, del decreto-legge n. 132/14] nel perseguimento del soddisfacimento delle ragioni del creditore nel modo più economico possibile.



§ 4.3. Pertanto, avverso i provvedimenti di liquidazione del compenso al custode (che non sia il debitore) nominato nell'espropriazione immobiliare va proposta la tipica impugnazione prevista dall'art. 170 decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (e succ. mod. e integr.).

§ 5. - La questione posta dal primo motivo - relativa alla sussistenza di un termine perentorio per la proposizione dell'azione, la cui soluzione in senso positivo ha determinato, nel caso all'esame di questa corte, la declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione per tardività, qui gravata - assume allora carattere di decisiva rilevanza per la definizione della controversia.

È evidente infatti il suo rango logicamente preliminare rispetto agli altri due motivi di doglianza, essendo il secondo relativo all'inoperatività del termine perentorio per difetto di valida comunicazione (visto che ogni questione sull'utile decorrenza di un termine presuppone comunque l'esistenza di quest'ultimo) ed il terzo avendo ad oggetto l'erroneità della mancata applicazione del d.m. in luogo della tabella locale (motivo tecnicamente infondato, siccome riferito al merito dell'impugnazione, coerentemente non esaminato dal giudice che di questa ha ritenuto l'inammissibilità per ragioni di rito o di forma).

§ 6. - Ora, la riforma dell'art. 170 decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, operata con l'art. 15 decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, ne ha comportato la totale riscrittura.

Invero, il testo originario dell'art. 170 prevedeva, al suo primo comma, che «Avverso il decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato, del custode e delle imprese private cui è affidato l'incarico di demolizione e riduzione in pristino, il beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero, possono proporre opposizione, entro venti giorni dall'avvenuta comunicazione, al presidente dell'ufficio giudiziario competente»; ed i commi successivi prevedevano l'applicazione del processo speciale previsto per gli onorari di avvocato, affidandolo all'ufficio giudiziario in composizione monocratica, cui conferivano il potere di sospendere l'esecuzione provvisoria del decreto con ordinanza non impugnabile e di acquisire atti, documenti ed informazioni necessari ai fini della decisione.

Il termine previsto da tale norma doveva poi qualificarsi perentorio, come presupposto già nella giurisprudenza specificamente intervenuta sul punto - Cass. 6 ottobre 2011, n. 20485, ovvero Cass. 14 giugno 2012, n. 9792 - e conformemente a quanto già, invece espressamente, affermato per il termine imposto per la previgente opposizione ai sensi dell'art. 11, comma quinto, legge 8 luglio 1980, n. 319 (fin da Cass. 21 aprile 1994, n. 3812), siccome finalizzato alla proposizione di un'impugnazione.

In virtù della legge di delega, di cui ai primi quattro commi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69, il decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, ha ricondotto il procedimento, già disciplinato dall'art. 170 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/02, allo schema del procedimento sommario, ma non ha riprodotto il termine di proposizione espressamente previsto nella disciplina originaria.

Infatti, l'art. 34, comma diciassettesimo, del decreto legislativo n. 150/11 ha sostituito il primo comma dell'art. 170 ed abrogato i commi successivi, sicché esso prevede ora solamente che «avverso il decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato, del custode e delle imprese private cui è affidato l'incarico di demolizione e riduzione in pristino, il beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero, possono proporre opposizione» e che «l'opposizione è disciplinata dall'articolo 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150».

Contemporaneamente, l'art. 15 del medesimo decreto legislativo prevede:

«1. Le controversie previste dall'articolo 170 decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.

2. Il ricorso è proposto al capo dell'ufficio giudiziario cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato. Per i provvedimenti emessi da magistrati dell'ufficio del giudice di pace e del pubblico ministero presso il Tribunale è competente il presidente del Tribunale. Per i provvedimenti emessi da magistrati dell'ufficio del pubblico ministero presso la corte di appello è competente il presidente della corte di appello.

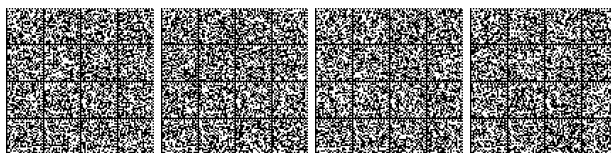
3. Nel giudizio di merito le parti possono stare in giudizio personalmente.

4. L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5.

5. Il presidente può chiedere a chi ha provveduto alla liquidazione o a chi li detiene, gli atti, i documenti e le informazioni necessari ai fini della decisione.

6. L'ordinanza che definisce il giudizio non è appellabile.»

È evidente che dei termine, originariamente previsto, non vi è più traccia: sicché, in base ad elementari criteri ermeneutici in tema di successione delle leggi, dal combinato disposto del diciassettesimo comma dell'art. 34 e dell'art. 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, risulta che esso è stato soppresso, per essere stata abrogata, mediante integrale riscrittura, la norma che, in precedenza, lo prevedeva.



Ma la disposizione che ha comportato tale risultato - e la cui applicazione potrebbe essere dirimente nel caso in esame - non si sottrae a dubbi di non conformità alla Costituzione, da rilevarsi anche di ufficio.

§ 7. - In primo luogo, in modo non manifestamente infondato può sostenersi che una simile disposizione abbia oltrepassato i limiti della legge delega e quindi violato l'art. 76 della Costituzione.

§ 7.1. I principi ed i criteri direttivi della delega per la c.d. semplificazione dei riti civili sono stati posti dal comma quarto dell'art. 54 della richiamata legge n. 69/09 nei seguenti testuali termini:

«a) restano fermi i criteri di competenza, nonché i criteri di composizione dell'organo giudicante, previsti dalla legislazione vigente;

b) i procedimenti civili di natura contenziosa autonomamente regolati dalla legislazione speciale sono ricondotti ad uno dei seguenti modelli processuali previsti dal codice di procedura civile:

1) i procedimenti in cui sono prevalenti caratteri di concentrazione processuale, ovvero di officiosità dell'istruzione, sono ricondotti al rito disciplinato dal libro secondo, titolo IV, capo I, del codice di procedura civile;

2) i procedimenti, anche se in camera di consiglio, in cui sono prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa, sono ricondotti al procedimento sommario di cognizione di cui al libro quarto, titolo I, capo III-*bis*, del codice di procedura civile, come introdotto dall'articolo 51 della presente legge, restando tuttavia esclusa per tali procedimenti la possibilità di conversione nel rito ordinario;

3) tutti gli altri procedimenti sono ricondotti al rito di cui al libro secondo, titoli I e III, ovvero titolo II, del codice di procedura civile;

c) la riconduzione ad uno dei riti di cui ai numeri 1), 2) e 3) della lettera b) non comporta l'abrogazione delle disposizioni previste dalla legislazione speciale che attribuiscono al giudice poteri ufficiosi, ovvero di quelle finalizzate a produrre effetti che non possono conseguirsi con le norme contenute nel codice di procedura civile;

d) restano in ogni caso ferme le disposizioni processuali in materia di procedure concorsuali, di famiglia e minori, nonché quelle contenute nel regio decreto 14 dicembre 1933, n. 1669, nel regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, nella legge 20 maggio 1970, n. 300, nel codice della proprietà industriale di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, e nel codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.».

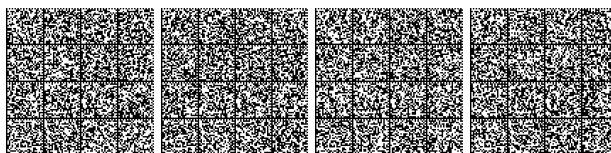
§ 7.2. I primi commentatori non hanno mancato di rilevare che la dimenticanza nell'indicazione dei termine di decadenza per proporre opposizione, che in precedenza era di venti giorni, abbia comportato l'introduzione nel tessuto normativo di nuove contraddizioni e difficoltà operative: lacuna che è subito apparsa insuscettibile di essere colmata in via interpretativa, poiché i termini decadenziali, come noto, devono risultare chiari nella legge; e non si è mancato di rimarcare come, paradossalmente, resti invece in vigore il termine di venti giorni previsto per l'opposizione contro diniego di ammissione al gratuito patrocinio nel solo processo penale, non essendo stato infatti abrogato l'art. 99 del richiamato t.u. 115 del 2002, sicché termine da esso individuato dovrebbe continuare a vincolare l'opponente. Si è pertanto da alcuni rilevato che, non potendosi giungere all'estensione, in via ermeneutica, di termini previsti per fattispecie diverse, non si avrebbe altra scelta che sollevare la questione di legittimità costituzionale, se non altro sotto il profilo dell'eccesso di delega, quanto all'avvenuta soppressione del detto termine perentorio. Altri, al contrario ed al dichiarato fine di scongiurare un tale altrimenti evidente profilo di illegittimità costituzionale, hanno ritenuto, anche tra i giudici di merito, evincibile in via ermeneutica un termine perentorio di proposizione dell'opposizione.

§ 7.3. Eppure, deve in modo convinto escludersi la possibilità di ricavare in via interpretativa l'imposizione di un termine decadenziale, quale quello breve per proporre un'impugnazione (il quale, significativamente, è previsto specificamente per ciascuna azione di impugnazione - ordinaria e straordinaria - in senso tecnico, a differenza di quello ordinario di cui all'art. 327 Cod. proc. civ.), ovvero quello che, in generale, può essere previsto per lo speciale schema procedimentale della «opposizione».

Quest'ultimo consiste nell'introduzione di una fase a contraddittorio restaurato - o finalmente instaurato - ma eventuale e rimessa all'impulso della parte nei cui confronti il provvedimento, generalmente in presenza di particolari condizioni di favore per colui che lo consegue, è stato emesso: solo tali peculiari condizioni e la garanzia della restaurazione, sia pur posticipata, del contraddittorio giustificano l'inversione della posizione processuale delle parti e l'alterazione dell'altrimenti doveroso iniziale equilibrio tra le parti (e, così, la stessa costituzionalità del sistema).

La deduzione in via interpretativa di un termine decadenziale non espressamente previsto, in un contesto dove anzi è stato esplicitamente soppresso, è in insanabile contrasto con principi generali di ermeneutica, primo fra tutti quello di specialità, applicato al diritto processuale in relazione alla tendenziale libertà di estrinsecazione delle facoltà in cui si sostanzia il diritto di difesa.

E neppure potrebbe ricostruirsi un preteso sistema generale di opposizioni e di termini perentori che le assistano, quand'anche una certa omogeneità sia riscontrabile in tal senso nel medesimo contesto normativa (il decreto legislativo



n. 150/11 qui in esame) di riconduzione a specifici riti preesistenti di altri, in origine anche tra loro sensibilmente differenziati: infatti, il sistema è un composito quadro di procedimenti ciascuno con le sue specialità, salvo solo il generale richiamo ad un contesto complessivo di riferimento, significativamente privo - nelle sue previsioni generali ovvero originarie - di previsioni decadenziali, strutturati ciascuno ed in concreto su norme processuali di stretta interpretazione, se non francamente eccezionali.

Al contempo, il termine decadenziale in parola è coesistente alla certezza del diritto e quindi alla funzione stessa del processo e delle scansioni temporali in cui esso deve articolarsi, onde giungere ad un vaglio della pretesa azionata, il quale possa conseguire il risultato della stabilità quale significativo valore aggiunto rispetto alla situazione conflittuale di partenza.

§ 7.4. Ma sopprimere un termine decadenziale eccede certamente dall'ambito della delega, circoscritta com'è stata questa - nella specie - alla mera «riconduzione» di un rito preesistente ad altro: ciò che implica, anche da un punto di vista semantico, una modesta attività di risussunzione o, a tutto concedere e nei limiti imposti, di un coordinamento sistematico sì, ma pur sempre lessicale e formale, tale da consentire al nuovo articolato la conformità al modello di riferimento ed una più organica ed ordinata articolazione enunciativa.

Ed i relativi poteri in concreto conferiti al legislatore delegato, già intrinsecamente circoscritti siccome finalizzati esclusivamente a tale esito di assimilazione o comprensione, sono stati viepiù limitati dall'imposizione della necessità di tenere fermi i poteri ufficiosi preesistenti e tutti gli effetti processuali speciali (che non possono cioè conseguirsi con le norme contenute nel codice di procedura civile e quindi in via diretta ed immediata in dipendenza del sistema processuale generale) della normativa originaria: tutto a rimarcare la funzione di mero coordinamento sistematico, estrinseco e formale dei riti preesistenti in cui il legislatore delegante ha inteso risolvere o ridurre il programma di semplificazione.

§ 7.5. In conclusione, il termine originario di venti giorni:

non poteva essere soppresso dal legislatore delegato;

non può recuperarsi - se non a prezzo di aperte e non consentite violazioni di consolidati principi generali - in via ermeneutica dal contesto del codice di procedura civile o da altre norme processuali speciali od eccezionali, tali dovendo qualificarsi quelle che impongono termini di decadenza o preclusione per l'esercizio di attività processuali altrimenti libere;

non può essere surrogato dall'ordinario termine - altrimenti detto «lungo» - previsto dall'art. 327 Cod. proc. civ., siccome previsto per tutte le impugnazioni in senso tecnico (quale, a stretto rigore, l'opposizione in parola non è); e comunque in quanto integrante una barriera preclusiva ulteriore rispetto a quella del termine c.d. breve, proprio e speciale per ciascuna di quelle;

non può essere surrogato dall'ordinario termine di prescrizione, siccome irragionevolmente eccessivo.

Ora, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale di norme abrogatrici a seguito di riscontrato eccesso di delega comporterebbe la reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate (Corte cost. 27 giugno 2012, n. 162): e, quindi, semplicemente la restaurazione del solo originario termine perentorio di proposizione di venti giorni, che sarebbe addetta al *corpus* normativo compiutamente riscritto, senza porsi in alcun modo in contrasto, né esigere alcun ulteriore coordinamento, neppure solo formale.

Di conseguenza, va di ufficio rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 34, comma diciassettesimo, e 15, comma secondo, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, per contrasto con l'art. 76 Cost. ed in relazione ai commi primo e quarto dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69 nella parte in cui - risultandone abrogato l'inciso, contenuto nell'originario primo comma dell'art. 170 decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, «entro venti giorni dall'avvenuta comunicazione» - più non è previsto che il ricorso è proposto entro venti giorni dall'avvenuta comunicazione.

§ 8. - Senza rinunciare al carattere logicamente prioritario - se non assorbente - dell'impostazione della appena illustrata questione di legittimità costituzionale in dipendenza del vizio genetico di formazione della norma denunziata, non può peraltro farsi a meno di prospettare, in via chiaramente subordinata - ma non meno convinta - rispetto a quella, un ulteriore profilo di non conformità delle disposizioni in esame ai principi costituzionali, in riferimento al contenuto sostanziale ed agli indiscutibili effetti delle medesime.

A tanto si perviene, in particolare, non già ipotizzando un legame irrisolto di alternatività tra le due questioni, ma un collegamento di subordinazione logica di quella che si va ora ad affrontare rispetto a quella appena argomentata, invocando la deliberazione sulla seconda solo per il caso di rigetto di quella che precede (per tutte, Corte cost., 23 maggio 1995, n. 188) e, quindi, in via consecutiva tra le due (Corte cost., 17 gennaio 1993, n. 7).



§ 8.1, Infatti, la soppressione della previsione di un termine perentorio per la proposizione dell'opposizione avverso il decreto di liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice involge un'ulteriore e subordinata, anch'essa non manifestamente infondata e comunque rilevante per quanto argomentato sopra sub § 5, questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 comma 7 della Costituzione:

sotto il primo profilo, poiché viene ad essere ingiustificatamente trattata in modo diverso la fattispecie della liquidazione dell'ausiliario del giudice da ogni altra ipotesi di provvedimento reso inaudita altera parte dal giudice civile con la scansione procedimentale «decreto-opposizione-restaurazione del contraddittorio» (archetipo delle quali è il procedimento monitorio ai sensi degli artt. 633 ss. Cod. proc. civ.), nella quale il transito all'ultima di tali fasi, relegata ad un ruolo di eventualità e posticipazione delle ordinarie facoltà processuali, è sempre ancorato a termini decadenziali ed assistito da idonee preclusioni, sovente assimilate al giudicato;

sotto il secondo profilo, perché il provvedimento *inaudita altera parte* indefinitamente impugnabile impedisce in radice un'efficace difesa dei diritti delle parti, mentre - ben al contrario - dall'esigenza di garantire quest'ultima discendono: da un lato, una certa immanente suscettibilità di revisione od impugnazione del provvedimento, almeno fino a quando non sia restaurata la pienezza del contraddittorio e solo successivamente con limitazioni e scansioni; dall'altro lato, la sottoposizione della relativa facoltà a termini chiari e preclusivi, idonei a dar luogo ad un'affidabile - quanto meno relativa - immutabilità, tale da escludere una precarietà *sine die* o permanente dell'accertamento e dell'eventuale condanna in sede giurisdizionale (ed apparendo, se soli residui, gli ordinari termini di prescrizione manifestamente connotati da irragionevole eccessività);

sotto il terzo profilo, perché impedisce il raggiungimento dell'obiettivo, da ritenersi proprio di ogni giusto processo, di una stabilità - almeno tendenziale - della pronunzia giurisdizionale: poiché dai principi in materia discende (Corte cost., ord. 6 maggio 2010, n. 163; Corte cost., ord. 4 luglio 2013, n. 174) il diritto ad un equo vaglio giurisdizionale, che sia governato però, per primarie esigenze ai contempo di certezza e ragionevole durata, da scansioni temporali, il cui mancato rispetto deve essere assoggettato alla sanzione della decadenza dal compimento di determinate attività.

§ 9. - In conclusione, in relazione ad entrambi i profili, principale e subordinato, va disposta - ai sensi della legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23 - la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con sospensione del presente giudizio ed assolvimento degli adempimenti prescritti dal citato art. 23, comma 4.

P. Q. M.

La Corte, letto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 34, comma diciassettesimo, e 15, comma secondo, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, per contrasto con l'art. 76 Cost. ed in relazione ai commi primo e quarto dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69, ovvero per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 comma 7 Cost., nella parte in cui ne discende non essere più previsto che il ricorso disciplinato dall'art. 170 decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, è proposto entro venti giorni dall'avvenuta comunicazione;

sospende il presente giudizio;

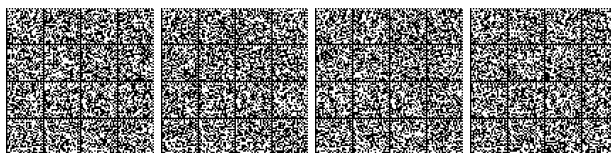
ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Procuratore Generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal Cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

dispone trasmettersi gli atti, comprensivi della documentazione sul perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della terza sezione civile della Corte suprema di cassazione, addì 22 gennaio 2015.

IL PRESIDENTE: SALMÈ



N. 217

Ordinanza del 4 maggio 2015 del Tribunale di Bergamo sul ricorso proposto da Errichiello Francesco contro Azienda ospedaliera ospedali riuniti di Bergamo e ATI DEC Spa

Spese di giustizia - Liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice - Termine per proporre opposizione al decreto di pagamento - Sospensione, ad opera del decreto legislativo n. 150 del 2011, del termine perentorio di venti giorni dall'avvenuta comunicazione, previsto dalla normativa originaria - Eccesso di delega, per esorbitanza dalla finalità e contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delegazione per la "semplificazione" dei riti civili.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 34, comma 17 [lett. a)], sostitutivo dell'art. 170, comma 1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 54, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69.

IL GIUDICE

Nel procedimento iscritto al numero 2646/2014 R.V.G. promosso ex art. 170 decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 e art. 15 decreto legislativo n. 150/2011 da Errichiello Francesco,

Contro Azienda Ospedaliera Papa Giovanni XXIII, nonché contro A.T.I. DEC SPA, sciolta la riserva assunta all'udienza del 17 febbraio 2015, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il beneficiario Errichiello Francesco ha proposto opposizione avverso il decreto con cui è stata liquidata in suo favore la somma di € 38.000,00 oltre agli accessori quale onorario relativo alla consulenza d'ufficio svolta nell'ambito di un giudizio ordinario in materia di appalto.

L'Azienda ospedaliera Papa Giovanni XXIII, sul presupposto della permanente vigenza del termine di venti giorni per la proposizione dell'opposizione, ha chiesto, in via preliminare di dichiarare l'opposizione inammissibile e/o improcedibile per intervenuta decadenza dal termine per la sua proposizione.

Il testo originario dell'art. 170 prevedeva, al primo comma, l'invocato termine di venti giorni per la proposizione dell'opposizione: Avverso il decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato, del custode e delle imprese private cui è affidato l'incarico di demolizione e riduzione in pristino, il beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero, possono proporre opposizione, entro venti giorni dall'avvenuta comunicazione, al presidente dell'ufficio giudiziario competente.

L'art. 34, comma diciassettesimo, del decreto legislativo n. 150/11 ha sostituito il primo comma dell'art. 170 ed abrogato i commi successivi, sicché esso prevede ora solamente che avverso il decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato, del custode e delle imprese private cui è affidato l'incarico di demolizione e riduzione in pristino, il beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero, possono proporre opposizione e che l'opposizione è disciplinata dall'art. 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

Il richiamato art. 15, poi, prevede:

1. Le controversie previste dall'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo;

2. Il ricorso è proposto al capo dell'ufficio giudiziario cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato. Per i provvedimenti emessi da magistrati dell'ufficio del giudice di pace e del pubblico ministero presso il tribunale è competente il presidente del tribunale. Per i provvedimenti emessi da magistrati dell'ufficio del pubblico ministero presso la corte di appello è competente il presidente della corte di appello;

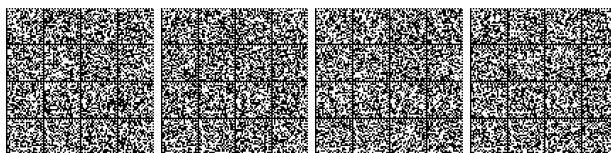
3. Nel giudizio di merito le parti possono stare in giudizio personalmente;

4. L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'art. 5. Il presidente può chiedere a chi ha provveduto alla liquidazione o a chi li detiene, gli atti, i documenti e le informazioni necessari al fini della decisione;

6. L'ordinanza che definisce il giudizio non è appellabile.

In sostanza, il procedimento è stato ricondotto allo schema del procedimento sommario, ma non è stato riprodotto il termine di proposizione dell'opposizione espressamente previsto nella disciplina originaria.

Il termine originariamente previsto, quindi, risulta soppresso.



La lacuna non appare superabile in via ermeneutica.

La deduzione in via interpretativa di un termine decadenziale non espressamente previsto, tanto più in un contesto in cui è stato esplicitamente soppresso, è impedita dal principio di specialità.

Alle norme che impongono termini di decadenza per attività processuali altrimenti libere va, infatti, riconosciuta natura speciale.

La normativa da cui è derivata la suddetta lacuna, non colmabile in via interpretativa, pone dubbi non manifestamente infondati di non conformità alla Costituzione.

La soppressione del termine di decadenza, infatti, non appare disposta nel rispetto dei limiti della legge delega, con conseguente violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Tali limiti risultano così definiti dal comma 4 dell'art. 54 della legge n. 69/2009, con cui è stata attribuita la delega al Governo per la riduzione e la semplificazione dei procedimenti civili:

a) restano fermi i criteri di competenza, nonché i criteri di composizione dell'organo giudicante, previsti dalla legislazione vigente;

b) i procedimenti civili di natura contenziosa autonomamente regolati dalla legislazione speciale sono ricondotti ad uno dei seguenti modelli processuali previsti dal codice di procedura civile:

1) i procedimenti in cui sono prevalenti caratteri di concentrazione processuale, ovvero di officiosità dell'istruzione, sono ricondotti al rito disciplinato dal libro secondo, titolo IV, capo I, del codice di procedura civile;

2) i procedimenti, anche se in camera di consiglio, in cui sono prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa, sono ricondotti al procedimento sommario di cognizione di cui al libro quarto, titolo I, capo III-*bis*, del codice di procedura civile, come introdotto dall'art. 51 della presente legge, restando tuttavia esclusa per tali procedimenti la possibilità di conversione nel rito ordinario;

3) tutti gli altri procedimenti sono ricondotti al rito di cui al libro secondo, titoli I e III, ovvero titolo II del codice di procedura civile;

c) la riconduzione ad uno dei riti di cui ai numeri 1), 2) e 3) della lettera b) non comporta l'abrogazione delle disposizioni previste dalla legislazione speciale che attribuiscono al giudice poteri officiosi, ovvero di quelle finalizzate a produrre effetti che non possono conseguirsi con le norme contenute nel codice di procedura civile;

d) restano in ogni caso ferme le disposizioni processuali in materia di procedure concorsuali, di famiglia e minori, nonché quelle contenute nel regio decreto 14 dicembre 1933, n. 1669, nel regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, nella legge 20 maggio 1970, n. 300, nel codice della proprietà industriale di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, e nel codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

I richiamati principi e criteri direttivi delineano con evidenza una delega circoscritta alla riconduzione di taluni procedimenti a predeterminati riti con la possibilità del mero coordinamento sistematico necessario per l'adeguamento al modello di riferimento.

Significativa dell'intento di consentire un mero coordinamento è l'espressa imposizione della necessità di tenere fermi poteri officiosi preesistenti e tutti gli effetti processuali speciali della normativa originaria.

La soppressione del termine per l'opposizione appare, quindi, eccedente i limiti della delega, che non prevedeva la possibilità di una modifica dei termini previsti con riferimento ai procedimenti interessati dal riordino.

La questione della persistenza del termine di venti giorni per l'opposizione assume carattere di decisiva rilevanza per la definizione del procedimento in corso.

Il decreto di pagamento opposto nel presente procedimento, infatti, risulta comunicato in data 2 gennaio 2014, mentre l'opposizione risulta proposta con ricorso depositato in data 9 luglio 2014.

L'eventuale declaratoria di illegittimità per eccesso di delega comporterebbe la restaurazione dell'originario termine perentorio di proposizione di venti giorni che, nel caso di specie, non risulterebbe rispettato dal ricorrente.

Va, quindi, rimessa d'ufficio alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 17, del decreto legislativo n. 150/2011, per contrasto con l'art. 76 Cost. in relazione all'art. 54, comma 4 della legge n. 69/2009, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, ha soppresso il termine di venti giorni dall'avvenuta comunicazione previsto dall'originaria versione della norma sostituita.

Gli altri adempimenti previsti dall'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 sono indicati in dispositivo.



P.Q.M.

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 17, del decreto legislativo n. 150/2011, per contrasto con l'art. 76 Cost. in relazione all'art. 54, comma 4 della legge n. 69/2009, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, ha soppresso il termine di venti giorni dall'avvenuta comunicazione previsto dall'originaria versione della norma sostituita;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti, al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bergamo, 4 maggio 2015

Il giudice
dott. Costantino IPPOLITO

15C00320

N. 218

Ordinanza dell'8 maggio 2015 del Tribunale di Treviso nel procedimento penale a carico di Cosentino Salvatore

Responsabilità civile dei magistrati - Azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato - Mancata previsione che “non può dar luogo a responsabilità personale del singolo magistrato l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove in tutti i casi di azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato” - Violazione del principio di autonomia e indipendenza del giudice con lesione del principio del libero convincimento del giudice.

- Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 7, come modificato dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18.
- Costituzione, art. 101, comma secondo.

Responsabilità civile dei magistrati - Giudizio risarcitorio nei confronti dello Stato per fatto illecito del magistrato - Eliminazione della fase preliminare di delibazione in camera di consiglio della ammissibilità e non manifesta infondatezza della domanda - Mancata previsione che il Tribunale competente a decidere sull'azione di risarcimento proposta contro lo Stato e/o il Tribunale competente a decidere sull'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato verifichi con rito camerale la non manifesta infondatezza della domanda ai fini della sua ammissibilità - Violazione dei principi posti a tutela dell'indipendenza e autonomia della funzione giurisdizionale.

- Legge 27 febbraio 2015, n. 18, art. 3, comma 2 (abrogativo dell'art. 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117); legge 13 aprile 1988, n. 117, artt. 4 e/o 7, come modificati dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18.
- Costituzione, artt. 101, 104 e 113.

Responsabilità civile dei magistrati - Azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato - Misura della rivalsa - Previsione che l'esecuzione della rivalsa nei confronti del magistrato, quando viene effettuata mediante trattenuta sullo stipendio, può comportare il pagamento per rate mensili fino ad un importo corrispondente ad un terzo, anziché un quinto, dello stipendio netto - Violazione dei principi posti a tutela dell'indipendenza e autonomia della funzione giurisdizionale - Violazione del principio di ragionevolezza - Deteriore trattamento dei magistrati rispetto agli altri dipendenti pubblici.

- Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 8, comma 3, come modificato dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18.
- Costituzione, artt. 3, 101, 104 e 113.



TRIBUNALE DI TREVISO

SEZIONE PENALE

Il Giudice nel procedimento penale n. 1727/13 r.g. Trib. pronuncia la seguente ordinanza Cosentino Salvatore veniva tratto a giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 110 c.p. — 291-*bis* del d.p.r. 23 gennaio 1973 n. 43, per aver detenuto nel territorio dello Stato kg. 4.719 di tabacco lavorato estero (sigarette di diverse marche provenienti dalla Moldavia), reato accertato in Spresiano il 7 marzo 2013.

L'istruttoria dibattimentale si esauriva nell'acquisizione della documentazione prodotta dalle parti, nell'escussione dei testimoni dalle stesse indicati e nell'esame dell'imputato.

Le parti concludevano all'udienza del 31 marzo 2015, il Pubblico Ministero chiedendo la condanna alla pena di anni due di reclusione ed euro 8.125.234 di multa, la difesa chiedendo l'assoluzione, quantomeno *ex art.* 530, comma 2, c.p.p.

Alla luce di quanto emerso dall'espletata istruttoria dibattimentale, il giudizio in ordine alla responsabilità penale dell'imputato dipende, in sostanza, da un'unica questione: se si possa ritenere provato che lo stesso fosse a conoscenza che all'interno del capannone da lui locato era custodita l'imponente quantità di tabacco lavorato estero di cui al capo d'imputazione.

Dal materiale probatorio raccolto non sono emerse prove rappresentative in ordine alla suddetta circostanza di prova (va ricordato che nella c.d. prova rappresentativa o diretta il mezzo di prova rappresenta direttamente il fatto da provare, per esempio nessun testimone ha detto che l'imputato era a conoscenza del fatto che ci fosse il tabacco all'interno del capannone); sono emersi, invece, degli elementi indiziari (va ricordato che nella c.d. prova indiziaria o indiretta, invece, il mezzo di prova non rappresenta il fatto da provare, ma un altro fatto, circostanza indiziante, dal quale si ricava l'esistenza del fatto da provare attraverso un percorso logico che prevede l'applicazione di massime di esperienza o leggi scientifiche).

La valutazione di elementi indiziati è, come noto, particolarmente difficile e "rischiosa" in ordine alla correttezza dell'esito del giudizio probatorio, tant'è che lo stesso legislatore, ben consapevole di ciò, ha dettato una procedura aggravata per l'utilizzabilità probatoria degli indizi che si è concretizzata nella previsione dei requisiti di gravità, precisione e concordanza (art. 192 c.p.p.).

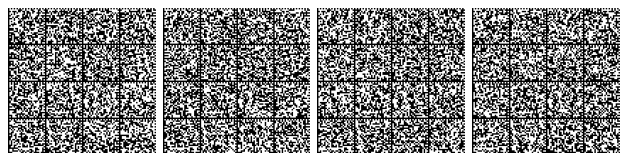
Ora, proprio nei procedimenti nei quali i "risultati probatori" sono meramente indiziari — e quindi più difficile e "rischioso" è il giudizio probatorio — si manifestano i riflessi negativi — e costituzionalmente illegittimi — della nuova disciplina delle responsabilità civili dei magistrati introdotta con la legge 27 febbraio 2015, n. 18.

Come si esporrà nel dettaglio, infatti, alcuni istituti introdotti dalla nuova disciplina finiscono per incidere sul principio del libero convincimento del giudice che, per essere indipendente, deve essere libero di valutare le prove avvalendosi della discrezionalità che il legislatore gli attribuisce, senza temere conseguenze negative a seconda dell'esito del suo giudizio; invece, la nuova disciplina, da un lato, espone il giudice a pressioni che possono provenire dalle parti in causa, dall'altro lato, prevedendo come possibile fonte di responsabilità civile anche la valutazione dei fatti e delle prove, mina il cuore dell'attività giurisdizionale, atteso che il giudice, per forze di cose, se sa che la sua attività di valutazione potrà comportargli una responsabilità civile per danni, sarà portato, quale essere umano, ad assumere, soprattutto nei casi più difficili (e quindi suscettibili per loro natura di essere rivisti nei diversi gradi di giudizio), la decisione meno rischiosa che, nel processo penale, è quasi sempre identificabile nell'assoluzione dell'imputato.

Pertanto ritiene il Tribunale che vada sollevata questione di legittimità costituzionale delle specifiche norme della legge 13 aprile 1988, n. 117 — così come modificate dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18 — che di seguito verranno indicate, per contrasto con l'art. 101, comma 2 ("i giudici sono soggetti soltanto alla legge") e 104, comma 1 ("la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere"), nonché art. 3 della Costituzione.

In merito alla rilevanza nel presente procedimento della prefigurata questione di legittimità costituzionale, la stessa emerge da quanto più sopra anticipato in ordine al fatto che la nuova disciplina della responsabilità civile va ad incidere, in generale, sulla libertà del giudice di valutare i fatti e le prove secondo la legge e, quindi, anche sulla valutazione che il Giudice è chiamato ad operare nel presente processo.

D'altro canto la Corte costituzionale si è già pronunciata al riguardo chiarendo che, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, "debbono ritenersi influenti sul giudizio anche le norme che, pur non essendo direttamente applicabili nel giudizio *a quo*, attengono allo status del Giudice, alla sua composizione, nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare; l'eventuale incostituzionalità di tali norme è destinata ad influire su ciascun processo pendente davanti al giudice del quale regolano lo status, la composizione, le garanzie e i doveri: in sintesi la



“protezione” dell’esercizio della funzione, nella quale i doveri si accompagnano ai diritti” (così Corte costituzionale, sentenza 18 gennaio 1989, n. 18; in tale sentenza e con questa motivazione la Consulta ha ritenuto rilevante, tra l’altro, proprio una questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati da parte del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia Sezione di Catania).

Vi sono almeno tre profili di disciplina della “nuova responsabilità civile dei magistrati” la cui illegittimità costituzionale non appare manifestamente infondata.

Prima si esporli è necessario ricordare, in sintesi, come è stata modellata tale responsabilità dalla novella legislativa:

il cittadino che ritiene di avere subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato per dolo o colpa grave nell’esercizio delle sue funzioni può agire direttamente contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali;

la legge determina i casi di colpa grave statuendo che “costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge, nonché del diritto dell’Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l’affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, ovvero l’emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione” (art. 2, comma 3, così come riformulato);

con riferimento a queste ipotesi di colpa grave non opera la clausola di salvaguardia per la quale “nell’esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l’attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove” (il comma 2 dell’art. 2, infatti, nel prevedere tale clausola fa salvi i commi 3, ove per l’appunto sono dettate le ipotesi di colpa grave, e 3-bis ed i casi di dolo);

quando è avvenuto il risarcimento del danno da parte dello Stato il Presidente del Consiglio dei ministeri, entro due anni, ha l’obbligo di esercitare l’azione di rivalsa nei confronti del magistrato “nel caso di diniego di giustizia, ovvero nei casi in cui la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell’Unione europea ovvero il travisamento del fatto o delle prove, di cui all’art. 2, commi 2, 3 e 3-bis sono stati determinati da dolo o negligenza inescusabile” (così art. 7 nella nuova formulazione);

va osservato che, all’apparenza, non sembra esservi perfetta coincidenza tra i casi di responsabilità dello Stato e i casi di responsabilità del magistrato, perché l’art. 7 richiama solo alcune delle ipotesi dell’art. 3 e, inoltre, aggiunge, almeno formalmente, un ulteriore presupposto per la responsabilità del magistrato, atteso che l’azione di rivalsa è prevista nei casi in cui la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell’Unione europea ovvero il travisamento del fatto o delle prove di cui all’art. 2, commi 2, 3 e 3-bis “sono stati determinati da dolo o negligenza inescusabile”; tuttavia, a ben vedere, il presupposto, per l’azione di rivalsa, della “negligenza inescusabile” è solo apparente, atteso che, da un lato, se si configura una delle ipotesi di colpa grave previste dalla legge non si comprende come la negligenza potrebbe essere considerata scusabile (la colpa grave, per definizione, non appare scusabile), dall’altro lato il comma 3-bis dell’art. 2 stabilisce che ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell’Unione europea si tiene conto, tra l’altro, della “inescusabilità dell’inosservanza”, sicché ciò che vale per la responsabilità dello Stato pare valere anche per la responsabilità del magistrato in sede di rivalsa;

la misura della rivalsa non può superare una somma pari alla metà di un’annualità dello stipendio, al netto delle trattenute fiscali, percepito dal magistrato al tempo in cui l’azione di risarcimento è proposta (art. 8, comma 3);

è stato completamente eliminato il filtro di ammissibilità già disciplinato dall’art. 5 della legge 117/1988 e previsto per le ipotesi in cui non fossero rispettati i termini o i presupposti di cui agli articoli 2, 3 e 4 della legge ovvero la domanda di risarcimento fosse manifestamente infondata.

La giurisprudenza del Giudice delle leggi in ordine alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati è ormai consolidata e chiara nei suoi principi fondamentali e si snoda su alcuni cardini:

l’art. 28 della Costituzione si applica pure ai magistrati, per cui anch’essi sono personalmente e civilmente responsabili per i danni provocati nell’esercizio delle loro funzioni (sentenza n. 2 dell’11 marzo 1968);

la responsabilità civile dei magistrati, tuttavia, deve essere disciplinata in modo diverso rispetto alla normativa di diritto comune, in quanto ciò risulta necessario per tutelarne le garanzie di indipendenza; in particolare “la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la magistratura (artt. 101 e 113), a tutela della sua indipendenza e dell’autonomia delle sue funzioni” (sentenza n. 26 del 3 febbraio 1987).

La Corte costituzionale, poi, ha dato specifico contenuto, costituzionalmente vincolante, alle condizioni e ai limiti della responsabilità civile dei magistrati:

“il principio dell’indipendenza è volto a garantire l’imparzialità del giudice, assicurandogli una posizione *super partes* che escluda qualsiasi, anche indiretto, interesse alla causa da decidere; a tal fine la legge deve garantire



l'assenza, in ugual modo, di aspettative di vantaggi e di situazioni di pregiudizio, preordinando gli strumenti atti a tutelare l'obiettività della decisione; la disciplina dell'attività del giudice deve perciò essere tale da rendere quest'ultima immune da vincoli che possano comportare la sua soggezione, formale o sostanziale, ad altri organi, mirando altresì, per quanto possibile, a renderla libera da prevenzioni, timori, influenze che possano indurre il giudice a decidere in modo diverso da quanto a lui dettano scienza e coscienza" (così sentenza n. 18 del 18 gennaio 1989);

la garanzia costituzionale dell'indipendenza della magistratura "è diretta a tutelare, *in primis*, l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove e l'imparziale interpretazione delle norme di diritto", per cui tale attività "non può dar luogo a responsabilità del giudice" (così si legge, letteralmente, nella sentenza n. 18 del 18 gennaio 1989, punto n. 9 del "considerato in diritto");

un meccanismo di filtro della domanda giudiziale diretta a far valere la responsabilità civile del giudice ha "rilievo costituzionale", ciò significa che è costituzionalmente imposto, "perché un controllo preliminare della non manifesta infondatezza della domanda, portando ad escludere azioni temerarie e intimidatorie, garantisce la protezione dei valori di indipendenza e di autonomia della funzione giurisdizionale, sanciti negli artt. da 101 a 113 della Costituzione nel più ampio quadro di quelle altre condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati che la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono" (così si legge nella sentenza 22 ottobre 1990, n. 468 al punto 4.1. del "considerato in diritto").

Alla luce di questi stentorei enunciati della giurisprudenza costituzionale — ancorati alle norme di cui agli artt. 101 e seguenti della Carta fondamentale — appaiono chiari tre profili di illegittimità costituzionale della nuova normativa che regola la responsabilità civile dei magistrati.

1. In primo luogo è costituzionalmente illegittimo l'art. 7 della legge 117/1988 — così come modificato dalla legge 18/2015 — nella parte in cui non prevede che "non può dar luogo a responsabilità personale del singolo magistrato l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove in tutti i casi di azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato stesso".

Come già osservato, il comma 2 dell'art. 2 della legge 117/1988 solo formalmente mantiene fermo principio per cui "nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove", atteso che lo stesso comma si apre con un'eccezione totalizzante ("fatti salvi i commi 3 e 3-bis ed i casi di dolo"); ciò significa che la clausola di salvaguardia non opera in tutti i casi di colpa grave in cui scatta la responsabilità dello Stato prima e, in sede di rivalsa, del magistrato poi; in altri termini, è come se tale clausola non ci fosse.

Ora, si è già detto che la garanzia costituzionale dell'indipendenza della magistratura "è diretta a tutelare, *in primis*, l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove e l'imparziale interpretazione delle norme di diritto", per cui tale attività "non può dar luogo a responsabilità del giudice" (sentenza n. 18 del 18 gennaio 1989, punto n. 9 del "considerato in diritto"); è significativo che anche autorevole voce dottrinale — benché molto critica rispetto all'impianto originario della legge 117/1988 — abbia rimarcato che la previsione della clausola di salvaguardia "è in effetti la disposizione più di tutte volta ad evitare ogni rischio di turbamento della serenità e dell'imparzialità del giudizio del magistrato".

È proprio la presenza della clausola di salvaguardia — che ha come oggetto il cuore della giurisdizione — che esclude che il giudice possa essere portato "a scelte interpretative accomodanti e a decisioni meno rischiose in relazione agli interessi in causa, così influenzando negativamente sulla sua imparzialità" (così, ancora, sentenza n. 18 del 18 gennaio 1989); infatti, se il giudice sa che la sua attività di interpretazione delle norme e di valutazione dei fatti può comportare una responsabilità per danni sarà portato, quale uomo, a preferire, tra due opzioni ermeneutiche o tra due ricostruzioni probatorie dei fatti (evenienza quest'ultima che si prospetta all'esito della maggior parte delle istruttorie dibattimentali) quella meno rischiosa (per esempio l'assoluzione) e ciò, in particolare, nei processi più insidiosi, ove, per ipotesi, la prova è indiziaria o dove sono in gioco rilevanti interessi economici.

In altri termini, stabilire che il singolo giudice risponde civilmente pure per la sua attività di interpretazione di norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove significa cancellare il principio per cui l'attività giurisdizionale va esercitata "*sine metu ac spe*" ed è evidente lesione della regola costituzionale per cui "il giudice è soggetto soltanto alla legge".

Il giudice non è più soggetto solo alla legge, perché, da un lato, vi è il concreto pericolo che nel momento della valutazione dei fatti e delle prove al fine di assumere la decisione faccia capolino, anche in modo subliminale, la considerazione del rischio cui può andare incontro a seconda che venga adottata una decisione anziché un'altra, anche alla luce del "peso" delle parti in causa (e allora, come è stato efficacemente detto, "come possa dirsi ancora indipendente un giudice che lavora soprattutto per uscire indenne dalla propria attività, non è facile intendere").

L'indipendenza funzionale esterna è pregiudicata, atteso che si va a minare il principio del libero convincimento del giudice che la stessa Corte costituzionale ha ritenuto fondamentale; la Consulta, infatti, ha chiarito che il libero con-



vincimento, discendente dall'art. 101, comma 2, è un carattere proprio della funzione giurisdizionale e rappresenta una garanzia per l'individuo combinandosi con gli artt. 3 e 24 della Carta fondamentale (*cf.* sentenze n. 88 del 12 maggio 1982 e n. 255 del 3 giugno 1992).

Dall'altro lato, il giudice non è più soggetto solo alla legge perché, con specifico riguardo all'attività di interpretazione di norme di diritto, sempre al fine di evitare il rischio di una propria responsabilità, sarà portato a conformarsi ai precedenti della Corte di Cassazione e del giudice europeo (io giudice richiamo i precedenti della Corte di Cassazione e mi adeguo ad essi, sicché non mi si potrà certo dire che sono incorso in violazione manifesta della legge o in altre fattispecie di responsabilità); come è stato fatto rilevare da autorevole dottrina “la nuova legge può indurre il giudice ad appiattirsi sul precedente giudiziario qual è rappresentato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione e del giudice europeo; in questo modo verrebbe meno la linfa vitale dei sistemi di democrazia avanzata, quale sono quelli dell'Europa, rappresentata dalla capacità della giurisprudenza di cogliere le nuove esigenze e di aderire ai nuovi valori che la vita, nella sua evoluzione, di continuo propone”.

Ebbene, come osservato dall'unanime dottrina costituzionalistica, dire che i giudici sono soggetti solo alla legge significa, tra l'altro, che gli stessi non sono vincolati dai precedenti giurisprudenziali; in altre parole, la Costituzione esclude che i precedenti giurisprudenziali possano assumere, anche in via surrettizia, valore vincolante; esclude, insomma, che l'una o l'altra interpretazione giurisprudenziale (inclusa quella della suprema Corte di Cassazione a sezioni unite) possa acquistare “forza” di interpretazione autentica, cioè forza di legge; pertanto sarebbe costituzionalmente illegittima un legge ordinaria che pretendesse di introdurre nell'ordinamento — si ripete, anche in via surrettizia — la regola del precedente vincolante, perché ogni giudice è libero di discostarsi dai precedenti anche di Cassazione.

In conclusione, al fine di ricondurre a legittimità costituzionale la nuova disciplina sulla responsabilità civile dei magistrati, è necessario (re)introdurre la clausola di salvaguardia nell'azione di rivalsa esercitata dallo Stato nei confronti del magistrato.

Questa soluzione, oltre che costituzionalmente obbligata, è del tutto conforme alla giurisprudenza comunitaria.

È vero che la Corte di Giustizia ha affermato che non è compatibile con il diritto comunitario l'esclusione della responsabilità civile nel caso in cui il danno sia dovuto ad un'errata interpretazione di norme di diritto o di valutazione del fatto o delle prove (sentenza 13 giugno 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, causa C-173/03), ma tale affermazione si riferisce solo alla responsabilità dello Stato e non investe la responsabilità personale del magistrato (lo precisa espressamente anche il punto 42 della sentenza 30 settembre 2003, *Kolber*, causa C-224/01); anzi, alcuni passaggi della sentenza della Corte di Giustizia paiono evocare dei necessari limiti alla responsabilità personale del giudice, laddove hanno rimarcato la specificità della funzione giurisdizionale e hanno escluso ogni ingerenza dell'ordinamento dell'Unione nella disciplina nazionale del diritto eventuale di rivalsa e della tutela dell'indipendenza del giudice nazionale da parte dello Stato tenuto al risarcimento del danno.

Quindi i principi di autonomia e indipendenza del giudice (e la loro valenza costituzionale) non sono messi affatto in discussione dalla giurisprudenza comunitaria, venendo collocati su un piano differente rispetto a quello su cui poggia la responsabilità dello Stato che non attiene a quella personale del giudice.

Ciò è confermato dal fatto che anche organismi comunitari hanno sollecitato gli Stati membri ad evitare che l'aggravamento delle condizioni di responsabilità civile dei magistrati possa costituire una potenziale minaccia all'estrinsecazione di un esercizio della funzione giurisdizionale conforme ai principi dello Stato di diritto (così, al capo 1, punto 5, della raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati Membri del 17 novembre 2010 si legge che “i giudici devono avere libertà assoluta di statuire sui procedimenti in modo imparziale, in conformità del diritto e al loro apprezzamento dei fatti”).

Come osservato anche da autorevole dottrina costituzionalistica che si è specificatamente occupata dell'argomento, per giungere ad una disciplina che sia rispettosa dei rilievi della Corte di Giustizia dell'Unione europea e dei principi costituzionali relativi all'indipendenza e all'autonomia della magistratura la soluzione è quella di eliminare il parallelismo tra responsabilità dello Stato e quella dei magistrati;

In particolare, per ricondurre la nuova disciplina a legittimità costituzionale è necessario che nell'ambito dell'azione di rivalsa — e solo in essa — sia prevista la clausola di salvaguardia, escludendosi che dia luogo a responsabilità personale del magistrato l'attività di interpretazione delle norme di diritto o quella di valutazione del fatto o delle prove.

Il ripristino, in tali limiti, della clausola di salvaguardia è tanto più costituzionalmente necessario anche avuto riguardo al fatto che tra le ipotesi di responsabilità è stata introdotta quella del “travisamento del fatto e delle prove”, bastevole, di per sé, ad integrare la colpa grave.

La formula “travisamento del fatto e delle prove” si presta, come tale, da un lato, a trasformare l'azione di responsabilità in un'impropria azione di impugnazione dei provvedimenti sfavorevoli divenuti definitivi, dall'altro lato, a



consentire un'indagine surrettizia circa l'interpretazione dei fatti, la violazione o falsa applicazione di norme giuridiche o l'attività valutativa del giudice, con un sostanziale sindacato sul merito dell'attività giurisdizionale con conseguente *vulnus* all'indipendenza del magistrato; la clausola di salvaguardia impedirebbe tutto ciò.

2. In secondo luogo, appaiono costituzionalmente illegittimi, per contrasto con gli artt. 101, 104, 113 della Carta fondamentale, l'art. 3, comma 2, della legge 27 febbraio 2015, n. 18, che ha abrogato l'art. 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117, e, così facendo, ha eliminato qualunque filtro per la domanda giudiziale diretta a far valere la responsabilità civile del giudice, nonché degli articoli 4 e/o 7 della legge 117/1988, così come riformulati, nella parte in cui non prevedono, per l'appunto, alcun meccanismo di filtro volto a delibare la manifesta infondatezza della domanda di risarcimento.

L'illegittimità costituzionale dell'assenza di qualsivoglia meccanismo di filtro si ricava, *de plano*, dalla già citata giurisprudenza costituzionale, la quale ha precisato che il meccanismo di filtro della domanda giudiziale diretta a far valere la responsabilità civile del giudice ha "rilievo costituzionale, perché un controllo preliminare della non manifesta infondatezza della domanda, portando ad escludere azioni temerarie e intimidatorie, garantisce la protezione dei valori di indipendenza e di autonomia della funzione giurisdizionale, sanciti negli artt. da 101 a 113 della Costituzione nel più ampio quadro di quelle altre condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati che la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono" (così si legge nella sentenza 22 ottobre 1990, n. 468 al punto 4.1. del "considerato in diritto"; *cfr.* pure sentenza n. 18 del 18 gennaio 1989 ove si sottolinea che "la previsione del giudizio di ammissibilità della domanda garantisce adeguatamente il giudice della proposizione di azioni manifestamente infondate, che possano turbarne la serenità, impendendo, al tempo stesso, di creare con malizia i presupposti per l'astensione e la ricusazione").

In particolare, con la sentenza 22 ottobre 1990, n. 468, la Consulta dichiarava la illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, nella parte in cui, per i fatti anteriori al 16 aprile 1988, non prevedeva che il Tribunale competente verificasse con rito camerale la non manifesta infondatezza della domanda ai fini della sua ammissibilità; ciò perché "la mancata previsione [...] di una norma a tutela dei valori di cui agli artt. 101 a 113 della Carta costituzionale determina *vulnus* — prima ancora che dei suddetti parametri — del principio di non irragionevolezza implicato dall'art. 3 della Costituzione", sicché "per un equo bilanciamento degli interessi giustapposti, della indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale e della giustizia da rendersi al cittadino per danni derivantigli dall'esercizio di quella funzione" era necessario un preliminare controllo di non manifesta infondatezza della domanda ai fini dell'ammissibilità dell'azione di responsabilità nei confronti del magistrato.

Il filtro appare ancora più necessario perché, alla luce della nuova disciplina, è tutt'altro che remota la possibilità che l'azione di responsabilità venga esercitata addirittura quando l'affare pende davanti al giudice "accusato" dell'illecito civile; infatti, è vero che l'art. 4, comma 2, sancisce che "l'azione di risarcimento del danno contro lo Stato può essere esercitata soltanto quando siano stati esperiti i mezzi ordinari di impugnazione o gli altri rimedi previsti avverso i provvedimenti cautelari e sommari, e comunque quando non siano più possibili la modifica o la revoca del provvedimento ovvero, se tali rimedi non sono previsti, quando sia esaurito il grado del procedimento nell'ambito del quale si è verificato il fatto che ha cagionato il danno"; ma comma 3 aggiunge che "l'azione può essere esercitata decorsi tre anni dalla data del fatto che ha cagionato il danno se in tal termine non si è concluso il grado del procedimento nell'ambito del quale il fatto stesso si è verificato".

Solo per fare un esempio tra i molteplici possibili, in sede penale può accadere che un giudice, quale membro di un collegio, rigetti il riesame avverso un provvedimento di sequestro emesso nel corso delle indagini e successivamente si trovi a giudicare il medesimo imputato per lo stesso reato in sede dibattimentale; si supponga che la Corte di Cassazione abbia annullato l'ordinanza collegiale che aveva rigettato il riesame e che decorrano tre anni senza che si sia concluso il processo di cognizione di primo grado;

Considerando come "fatto che ha cagionato il danno" la decisione del Tribunale collegiale potrà essere proposta azione di responsabilità mentre davanti al giudice, già facente parte del collegio, pende il processo, con conseguente grave "cortocircuito giudiziario" che apre la strada a ricusazioni e astensioni, con conseguente lesione, tra l'altro, del principio del giudice naturale precostituito per legge pure di rango costituzionale (art. 25).

Se anche si dovesse ritenere che la proposizione dell'azione di responsabilità civile non dà luogo ad alcuna delle ipotesi di ricusazione previste dal codice di procedura penale (il che appare assai discutibile per lo meno nell'ipotesi in cui il magistrato intervenga nel processo promosso contro lo Stato, perché in siffatto caso l'accertamento compiuto in tale sede gli sarebbe opponibile e l'azione di rivalsa è obbligatoria e, pertanto, pressoché automatica), il giudice sarebbe quantomeno tenuto ad astenersi ai sensi dell'art. 36, comma 1, lett. h), c.p.p. e, in ogni caso, come possa dirsi sereno un giudice che deve decidere sulla responsabilità penale di un imputato che ha proposto un'azione di responsabilità avente ad oggetto la sua condotta professionale tenuta nel medesimo procedimento, riesce difficile da comprendere.



Spetterà alla Corte costituzionale stabilire se, per la necessaria tutela dei suddetti valori costituzionali, il filtro di ammissibilità di non manifesta infondatezza debba riguardare, *ab origine*, la domanda di risarcimento proposta dal cittadino nei confronti dello Stato o la successiva domanda di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato.

3. Infine, appare evidente l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge 117/1988, così come interpolato dalla legge 18/2015, nella parte in cui prevede che l'esecuzione della rivalsa da parte dello Stato nei confronti del magistrato, quando viene effettuata mediante trattenuta sullo stipendio, può comportare il pagamento per rate mensili fino ad un importo corrispondente ad un terzo dello stipendio netto.

Tale previsione — oltre che contrastare anch'essa con gli artt. 101 e seguenti della Costituzione, poiché toglie serenità al magistrato prevedendo una sua "punizione" più severa rispetto agli altri dipendenti pubblici — è irragionevole e, quindi, viola pure e indiscutibilmente l'art. 3 della Costituzione perché, senza alcuna giustificazione, differenzia in modo deteriore i magistrati rispetto a tutti gli altri dipendenti pubblici, per i quali la trattenuta mensile non può superare il quinto dello stipendio netto.

Infatti, per tutti gli altri dipendenti pubblici vale la norma di cui all'art. 2 del d.p.r. 5 gennaio 1950, n. 180, per il quale gli stipendi, i salari e le retribuzioni dei dipendenti pubblici possono essere soggetti a sequestro e pignoramento — e quindi a "trattenuta forzata" — "fino alla concorrenza di un quinto valutato al netto delle ritenute per debiti verso lo Stato"; analoga disposizione è contenuta nell'art. 33, comma 8, del d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3, il quale dispone che "la cessione, il sequestro o il pignoramento spettante all'impiegato, in servizio o quiescenza, possono avere luogo solo nei casi e nei limiti stabiliti dalle leggi in materia e non possono superare l'aliquota di un quinto dello stipendio".

È palese che non sussiste alcuna ragione per tale differenziazione tra magistrati e altri dipendenti pubblici e non certamente quella legata all'ammontare dello stipendio, in quanto, come è noto, vi sono dei dipendenti pubblici che percepiscono uno stipendio molto più elevato rispetto a quello dei magistrati.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e seg. legge 87/1953, per le ragioni esplicitate in motivazione dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 7 della legge 13 aprile 1988, n. 117 — così come modificato dalla legge 27 febbraio 2015 n. 18 — nella parte in cui non prevede che "non può dar luogo a responsabilità personale del singolo magistrato l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove in tutti i casi di azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato stesso";

dell'art. 3, comma 2, della legge 27 febbraio 2015, n. 18, che ha abrogato l'art. 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117;

degli artt. 4 e/o 7 della legge 13 aprile 1988, n. 117 — così come modificati dalla legge 27 febbraio 2015 n. 18 — nella parte in cui non prevedono che Tribunale competente a decidere sull'azione di risarcimento proposta contro lo Stato e/o il Tribunale competente a decidere sull'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato verifichi con rito camerale la non manifesta infondatezza della domanda ai fini della sua ammissibilità;

dell'art. 8, comma 3, della legge 117/1988 — così come modificato dalla legge 27 febbraio 2015 n. 18 — nella parte in cui prevede che l'esecuzione della rivalsa nei confronti del magistrato, quando viene effettuata mediante trattenuta sullo stipendio, può comportare il pagamento per rate mensili fino ad un importo corrispondente ad un terzo, anziché ad un quinto, dello stipendio netto.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

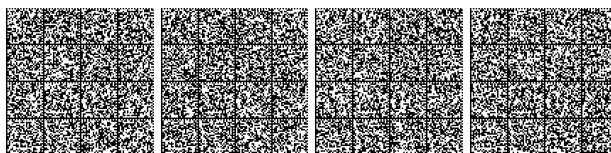
Sospende il processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Treviso, 8 maggio 2015

Il giudice: VETTORUZZO



N. 219

*Ordinanza del 25 marzo 2015 della Commissione tributaria provinciale
di Massa Carrara sul ricorso proposto da Ferrari Luigi contro Comune di Aulla.*

Imposte e tasse - Imposta municipale propria (IMU) - Istituzione e disciplina - Applicazione indipendente dalla percezione di un reddito e dalla capacità del bene di produrlo - Contrasto con il principio di capacità contributiva e con il diritto alla proprietà privata.

– Costituzione, artt. 42 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE
DI MASSA CARRARA

SEZIONE 1

Riunita con l'intervento dei Signori:

Trovato Gioacchino: Presidente e Relatore;

Bertilorenzi Vittorio: Giudice;

Fugacci Pierluigi: Giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 365/13 depositato il 10 dicembre 2013.

Avverso Silenzio rifiut trib. locali 2012 IMU.

Avverso Silenzio rifiut Trib. Locali 2013 IMU.

Contro: comune di Aulla difeso da Zavani Mauro, viale della resistenza n. 52 - 54011 Aulla.

Proposto dal ricorrente: Ferrari Luigi, via del Fiore n. 22 - 54011 Aulla MS.

La ctp di Massa Carrara, decidendo sulla eccezione di incostituzionalità della legge istitutiva dell'IMU proposta da Ferrari Luigi;

Premesso che, con ricorso depositato il 10 dicembre 2013, il Ferrari ha impugnato il silenzio - rifiuto del Comune di Aulla in ordine alle sue istanze di restituzione dell'IMU versata negli anni 2012 e 2013, eccependo che la legge istitutiva della predetta imposta sia incostituzionale,

OSSERVA

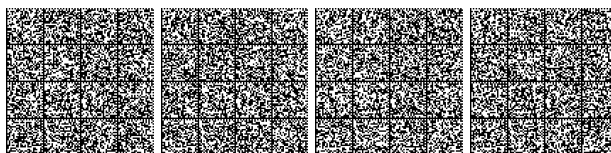
La questione di legittimità costituzionale è rilevante (trattandosi di decidere sul silenzio-rifiuto del Comune di Aulla in ordine alle istanze di rimborso dell'IMU pagata), e non appare manifestamente infondata.

L'imposta di cui si tratta appare, invero, in contrasto con il principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.), essendo dovuta indipendentemente dalla percezione di un reddito da parte del proprietario del bene.

Il soggetto passivo è, cioè, tenuto al pagamento dell'imposta anche se privo di reddito, o se percettore di un reddito non sufficiente alla copertura dell'imposta: evenienze non improbabili, specie in tempi di recessione economica e di contrazione delle offerte di lavoro.

L'incapacità contributiva potrebbe, quindi, costringere il soggetto passivo dell'imposta ad accettare soluzioni estreme (la svendita del bene; la ricerca di mutuantii privati pronti ad accaparrarsi il bene), ovvero a spogliarsi del bene rilasciandolo nelle mani comunali.

Sotto quest'ultimo profilo, l'IMU appare, in contrasto anche con il diritto alla proprietà privata (art. 42 Cost.), costituendo un insuperabile ostacolo al mantenimento di beni acquistabili per successione da parte di soggetti privi di reddito, che potrebbero destinare il bene ad abitazione personale.



L'incostituzionalità dell'imposta in esame si rivela chiaramente se paragonata alla soppressa Invim, che colpiva l'incremento di valore degli immobili: in quel caso, infatti, sussisteva un reddito imponibile (costituito dal maggiore valore conseguito dal bene nel periodo compreso tra il suo acquisto e la sua cessione).

Nel caso dell'IMU, invece, la «tassazione colpisce un reddito virtuale, indipendentemente dalla capacità stessa del bene di produrre reddito (o della possibilità concreta di metterlo a reddito).

P.Q.M.

La ctp di Massa Carrara, vista la legge n. 87/53, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge istitutiva dell'Imu, per contrasto con gli artt. 53 e 42 della Costituzione.

Dispone sospendersi il presente procedimento e trasmettersi gli atti alla Corte Costituzionale.

Dispone notificarsi la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone comunicarsi la presente ordinanza ai presidenti delle due Camere.

Massa, 19 marzo 2015

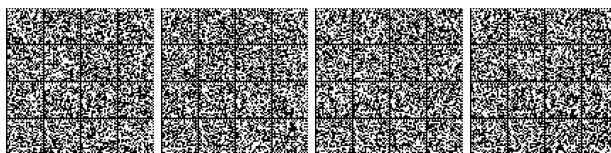
Il Presidente: TROVATO GIOACCHINO

15C00322

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-043) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 4,00

