

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 49

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

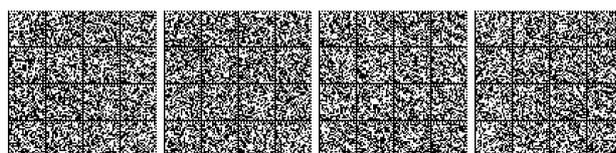
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 dicembre 2019

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, 691 - 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. 245. Sentenza 22 ottobre - 29 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento del debitore non fallibile - Proposta di accordo di ristrutturazione dei debiti e relativo piano - Divieto di falcidia dei debiti inerenti all'IVA - Irragionevole diversità di disciplina rispetto al concordato preventivo e agli accordi di ristrutturazione di cui all'art. 182-bis della legge fallimentare - Illegittimità costituzionale parziale.**

– Legge 27 gennaio 2012, n. 3, art. 7, comma 1, terzo periodo.

– Costituzione, artt. 3 e 97. . . . . Pag. 1

N. 246. Sentenza 22 ottobre - 2 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Ricostruzione delle aree colpite da eventi sismici negli anni 2009, 2012, 2016 e 2017 - Funzioni del commissario straordinario - Emanazione di ordinanze e determinazione delle priorità nella ricostruzione pubblica - Necessaria acquisizione del mero parere dei Presidenti delle Regioni interessate, anziché della previa intesa con essi - Lesione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e delle competenze regionali concorrenti nelle materie "protezione civile" e "governo del territorio" - Necessaria salvezza degli atti posti in essere dal commissario straordinario prima della pronuncia - Illegittimità costituzionale, nei limiti e nei termini di cui in motivazione.**

– Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, art. 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), modificativi, rispettivamente, dell'art. 2, comma 2, e dell'art. 14, comma 4, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2016, n. 229.

– Costituzione, artt. 3, 4, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma. . . . . Pag. 17

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 214. Ordinanza del Tribunale di Bari del 18 aprile 2019

**Lavoro e occupazione - Disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Tutela per ipotesi specificate di vizi formali e procedurali del licenziamento - Meccanismo di determinazione dell'indennità spettante al lavoratore.**

– Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 4. . . . .

Pag. 27

N. 215. Ordinanza del Tribunale di Bergamo dell'8 maggio 2019

**Circolazione stradale - Procedimento di applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca amministrativa in conseguenza di ipotesi di reato - Declaratoria di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza a seguito di esito positivo della messa alla prova - Mancata previsione che il prefetto disponga la restituzione del veicolo sequestrato - Ovvero: mancata previsione che il giudice civile, adito in sede di opposizione avverso il provvedimento del prefetto, disponga la restituzione del veicolo sequestrato.**

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 224-ter, comma 6. . . . .

Pag. 33



N. 216. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Trieste del 28 maggio 2019

**Imposte e tasse - Riscossione mediante ruoli - Definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016 - Omessa estensione dell'applicazione della procedura ai carichi affidati anteriormente al 2000.**

- Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2016, n. 225, art. 6.....

Pag. 36

N. 217. Ordinanza della Corte di assise d'appello di Brescia del 23 luglio 2019

**Ordinamento penitenziario - Inserimento all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 del reato di cui all'art. 12, commi 1 e 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998 - Mancata previsione di una norma transitoria al fine di evitare l'applicazione retroattiva del divieto di sospensione dell'esecuzione della pena.**

- Decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione), convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43, art. 3-bis [, comma 1].....

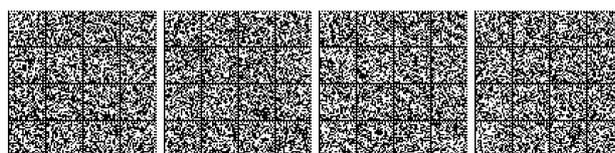
Pag. 38

N. 218. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 29 ottobre 2019

**Spese di giustizia - Rimborso delle spese di patrocinio legale - Rimborso delle spese legali sostenute da dipendenti pubblici per la difesa nei giudizi civili, penali o amministrativi in relazione a fatti commessi nell'esercizio delle funzioni e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità - Mancata previsione del rimborso anche ai funzionari onorari chiamati a svolgere funzioni sostitutive o integrative o comunque equivalenti a quelle svolte da funzionari di ruolo dell'Amministrazione dello Stato o quantomeno ai magistrati onorari nominati ai sensi della legge n. 374 del 1991.**

- Decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135, art. 18.....

Pag. 43



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 245

*Sentenza 22 ottobre - 29 novembre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento del debitore non fallibile - Proposta di accordo di ristrutturazione dei debiti e relativo piano - Divieto di falcidia dei debiti inerenti all'IVA - Irragionevole diversità di disciplina rispetto al concordato preventivo e agli accordi di ristrutturazione di cui all'art. 182-bis della legge fallimentare - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge 27 gennaio 2012, n. 3, art. 7, comma 1, terzo periodo.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), promosso dal Tribunale ordinario di Udine, in composizione monocratica, nel procedimento a carico di D. K., con ordinanza del 14 maggio 2018, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2018.

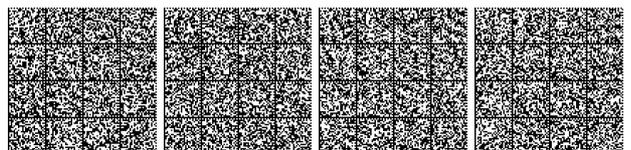
Visto l'atto di costituzione di D. K.;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato Pierpaolo Curri per D. K.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza depositata il 14 maggio 2018 (reg. ord. n. 171 del 2018), il Tribunale ordinario di Udine, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), limitatamente alle parole «all'imposta sul valore aggiunto».



2.- Il rimettente premette che il giudizio principale ha ad oggetto un ricorso volto ad ottenere l'ammissione e la successiva omologazione di un accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento, proposto ai sensi dell'art. 6, comma 1, primo periodo, della legge n. 3 del 2012. L'incidente di legittimità costituzionale, in particolare, interviene nella fase di valutazione dell'ammissibilità del ricorso, prevista dall'art. 10 della legge n. 3 del 2012, nel corso della quale occorre verificare la presenza dei requisiti pregiudiziali previsti dagli artt. 7, 8 e 9 della stessa legge.

3.- Con riguardo ai presupposti soggettivi del relativo ricorso, il rimettente chiarisce che il ricorrente non è assoggettabile a procedure concorsuali diverse da quelle regolate dalla legge n. 3 del 2012. In particolare, si sottolinea nell'ordinanza che il ricorrente non esercita attività d'impresa commerciale e che il relativo sovraindebitamento deriva principalmente dalla condizione di responsabile solidale (art. 38 del codice civile) per le obbligazioni contratte da una associazione sportiva (nel cui nome ha agito in passato e di cui è stato legale rappresentante), a sua volta non soggetta a procedure concorsuali diverse da quelle disciplinate dalla legge n. 3 del 2012, perché comunque estranea ai requisiti di cui all'art. 1, comma secondo, del regio decreto 16 maggio 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa; da ora in avanti: legge fallimentare).

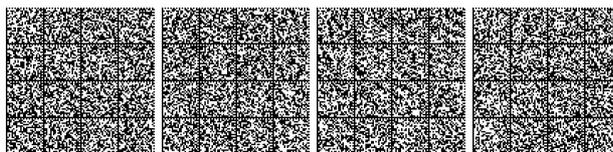
4.- In ordine agli ulteriori presupposti legittimanti il ricorso oggetto del giudizio principale, il giudice *a quo* evidenzia che : *a*) il ricorrente è soggetto sovraindebitato, non avendo la possibilità di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni alla luce della complessiva situazione che lo riguarda, considerati i debiti scaduti, i beni patrimoniali suscettibili di liquidazione e i flussi finanziari positivi prospettabili, con cadenza annua, nel quinquennio a venire, coincidente con il periodo di tempo compreso nel piano proposto ai creditori; *b*) che il piano prevede il pagamento integrale dei creditori prededucibili e in quota parte dei crediti concorsuali, tutti collocati al chirografo, compresi i privilegiati, attesa l'incapienza totale dei beni gravati; *c*) che al ricorso sono allegati tutti i documenti prescritti dall'art. 9, comma 2, della legge n. 3 del 2012 e che il ricorrente non ha mai fatto ricorso in precedenza alle procedure previste da detta legge, né risulta aver compiuto atti in frode ai creditori nel quinquennio pregresso; *d*) che il professionista designato per svolgere le funzioni di organismo di composizione della crisi, ai sensi dell'art. 15, comma 9, della legge n. 3 del 2012, ha attestato la fattibilità del piano elaborato nonché la veridicità dei dati contenuti nel ricorso e nei documenti allegati, avuto riguardo, in particolare, al profilo della incapienza dei beni sui quali i creditori privilegiati potrebbero far valere la loro collocazione preferenziale in caso di liquidazione forzata, beni caratterizzati da un valore di molto inferiore alla misura della soddisfazione che potrebbe risultare garantita dalla relativa liquidazione.

5.- Ciò precisato, il rimettente rimarca che tra le poste di credito privilegiate, oggetto della falcidia proposta dal debitore, figura anche l'obbligo di pagare all'erario somme a titolo di imposta sul valore aggiunto (d'ora in poi: IVA), garantite dal privilegio generale mobiliare di cui all'art. 2752, terzo comma, cod. civ. Previsione del piano, questa, che, tuttavia, sarebbe in immediato conflitto con quanto imposto dalla norma censurata, secondo la quale, avuto riguardo a siffatta pretesa tributaria, il piano «può prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento».

6.- Il giudice *a quo* evidenzia che nel ricorso si sollecita, in prima battuta, la non applicazione della disposizione censurata perché assertivamente non conforme con quanto prevede, in materia di IVA, l'ordinamento dell'Unione europea; in subordine, sempre nel ricorso, se ne rimarca l'illegittimità costituzionale, per la ritenuta violazione dell'art. 3 Cost.

7.- Quanto al primo profilo, il rimettente non trascura di valutare criticamente alcune pronunce, rese da altri giudici di merito, attraverso le quali si è ritenuto di poter accedere alla soluzione della non applicazione o comunque di dover procedere ad un'interpretazione conforme della norma censurata alla luce dei principi dettati, nella materia in oggetto, dalla normativa dell'Unione europea, come interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 7 aprile 2016, in causa causa C-546/14, Degano Trasporti sas; decisione, questa, assunta in esito al rinvio pregiudiziale disposto dallo stesso Tribunale rimettente con riguardo all'analogia tematica della falcidiabilità dell'IVA nell'affine procedura di concordato preventivo.

7.1.- Segnala il giudice *a quo* che dette pronunce muovono dalla condivisa riconducibilità della disciplina dell'IVA all'interno della sfera di competenza dell'Unione. Ruotano, in particolare, intorno al ruolo da ascrivere all'art. 273 della Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (da ora in avanti: direttiva IVA); disposizione, questa, in forza del quale, secondo la costante interpretazione che di tale norma ha offerto la CGUE, ogni Stato membro è obbligato ad assicurare l'esatta riscossione dell'IVA e ad evitarne le evasioni, nel rispetto della parità di trattamento, beneficiando tuttavia di una certa libertà circa l'individuazione dei mezzi a sua disposizione, ma sempre senza mettere in discussione l'obbligo di garantire una riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione europea.



In questa cornice, sottolinea il rimettente, nella giurisprudenza della CGUE, normative interne che portavano ad una rinuncia generale e indiscriminata alla riscossione dell'IVA sono state ritenute contrarie all'obbligo degli Stati membri di garantire il prelievo integrale dell'imposta in esame nel proprio territorio, nonché la riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione europea; per altro verso, senza smentire il precedente assunto, proprio con la citata sentenza Degano Trasporti sas, è stato ritenuto che non dà luogo ad una rinuncia generale e indiscriminata alla riscossione dell'IVA, la possibilità, garantita da una norma interna agli imprenditori commerciali in stato di insolvenza, di pagare solo parzialmente il debito IVA, qualora ciò avvenga nel quadro di una procedura seria, rigorosa e garantita, quale quella del concordato preventivo di cui agli artt. 160 e seguenti della legge fallimentare, che consenta di riscontrare il maggior vantaggio della relativa proposta rispetto alla alternativa liquidatoria del patrimonio posto a garanzia delle obbligazioni da soddisfare.

7.2.- Pur muovendo da tali argomentazioni, ritiene il rimettente che l'ostacolo offerto dal tenore letterale dell'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge n. 3 del 2012 non possa essere superato attraverso la non applicazione della norma interna, perché ritenuto conflitto con la disciplina comunitaria o, in alternativa, per il tramite della interpretazione della stessa conforme alle indicazioni di principio provenienti dagli orientamenti dettati, nella materia in oggetto, dalla CGUE.

7.2.1.- Sotto il primo versante, ad avviso del rimettente, per procedersi alla non applicazione di una norma interna in forza di una norma contenuta in una direttiva, occorre che questa sia caratterizzata da un contenuto precettivo chiaro, preciso e incondizionato. Tanto sarebbe da escludere con riguardo all'art. 273 della direttiva IVA, così come interpretato dalla sentenza Degano Trasporti sas: ad avviso del rimettente, infatti, il portato di tale statuizione, se legittima pagamenti parziali dell'IVA all'interno di determinati meccanismi procedurali, non esprime, al contempo, un precetto chiaro, preciso ed incondizionato che imponga agli Stati membri di consentire, a parità di condizioni, la falcidia dell'IVA ad un debitore insolvente. Ciò in quanto rimane, in via di principio, libera l'individuazione dei modi attraverso i quali perseguire l'obiettivo della effettiva riscossione del dovuto per tale risorsa.

7.2.2.- Per altro verso, ad avviso del rimettente, l'interpretazione conforme al diritto dell'Unione sarebbe impedita dal tenore letterale della disposizione censurata, la quale, escludendo «[i]n ogni caso» la falcidia dell'IVA, rende ardua la possibilità di accedere a siffatta soluzione interpretativa.

7.3.- Il rimettente perviene a valutazioni di segno positivo quanto al denunciato contrasto tra la norma censurata e l'art. 3 Cost.

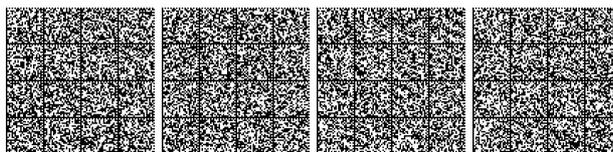
7.3.1.- Quanto alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* rimarca che la prevista falcidiabilità dell'IVA costituisce l'unico profilo ostativo alla ammissibilità della proposta.

7.3.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente evidenzia che la previsione portata allo scrutinio di questa Corte riproduce un principio identico a quello vigente, all'epoca della introduzione della norma censurata, nell'affine procedura del concordato preventivo (art. 182-ter, comma primo, periodo primo, ultima parte, della legge fallimentare).

In sostanza, all'epoca della introduzione della norma censurata, i soggetti legittimati ad avvalersi delle procedure previste dalla legge n. 3 del 2012, alla stessa stregua delle imprese fallibili, potevano proporre, ai creditori, in alternativa alla liquidazione complessiva del relativo patrimonio, un pagamento parziale dei crediti privilegiati, purché nei limiti della capienza dei beni gravati. Il credito privilegiato per IVA (assieme ad altre specifiche poste di credito di matrice tributaria, estranee al perimetro delimitato dall'oggetto del giudizio principale) faceva tuttavia eccezione a tale regola generale: andava infatti soddisfatto sempre per intero, essendo al più consentita una dilazione dei relativi tempi di adempimento. Il tutto secondo un assetto complessivo che questa stessa Corte (è citata la sentenza n. 225 del 2014) aveva ritenuto conforme a Costituzione (anche se esclusivamente in relazione al versante della disciplina dettata per il concordato preventivo dalla legge fallimentare).

7.3.3.- Il quadro interpretativo e normativo di riferimento, si sottolinea nell'ordinanza di rimessione, è mutato all'indomani della più volte citata sentenza della CGUE, all'esito della questione pregiudiziale sollevata dallo stesso tribunale di Udine.

In forza dell'interpretazione del diritto unionale offerta da tale sentenza, le sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 27 dicembre 2016, n. 26988, e sentenza 13 gennaio 2017, n. 760) hanno mutato il precedente orientamento interpretativo proprio della giurisprudenza di legittimità, ritenendo possibile la falcidia dell'IVA, anche se limitatamente ai soli concordati preventivi proposti senza avvalersi della disciplina dettata dall'art. 182-ter della legge fallimentare per la "transazione fiscale".



Successivamente, sempre sulla scia tracciata dal quadro interpretativo emerso dalla citata sentenza Degano Trasporti sas, è intervenuto il legislatore nazionale, procedendo ad una riscrittura dell'art. 182-ter della legge fallimentare tramite l'art. 1, comma 81, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

In virtù di siffatta novella la disciplina di riferimento, attualmente dettata dalla legge fallimentare, impone al debitore, che intenda proporre un concordato preventivo (o che miri alla stipula di un accordo di ristrutturazione) e che debba soddisfare anche obbligazioni tributarie, di avvalersi dello strumento della transazione fiscale disciplinata dal citato art 182-ter della legge fallimentare. Disposizione quest'ultima che, per quanto rimarcato dal giudice *a quo*, consente ora il pagamento parziale dei tributi, dei contributi previdenziali e dei relativi accessori, senza distinzioni di sorta; e ciò sempre che la soddisfazione offerta a tali crediti privilegiati non sia inferiore a quella realizzabile, in ragione della collocazione preferenziale sul ricavato in caso di liquidazione e purché vengano rispettate le altre prescrizioni procedurali previste dal detto art. 182-ter della legge fallimentare.

7.4.- Il tribunale rimettente osserva che una evoluzione simile non si è invece manifestata nel settore delle procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento, giacché la disposizione dell'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge n. 3 del 2012, a suo tempo quasi identica sul piano letterale rispetto a quella dell'art. 182-ter, comma primo, ultima parte, della legge fallimentare (vigente all'epoca dell'introduzione della disciplina sul sovraindebitamento), è rimasta immutata malgrado il diverso tenore assunto dalla norma che ebbe ad ispirarne il contenuto.

8.- Tale assetto normativo, ad avviso del giudice *a quo* pone in dubbio la tenuta costituzionale della disposizione censurata

8.1.- In primo luogo, perché in asserito contrasto con l'art. 3 Cost.

Il rimettente sottolinea che la regola della falcidiabilità dei crediti privilegiati, purché pagati in misura corrispondente al valore ricavabile in via di esecuzione forzata dai beni destinati per legge alla loro soddisfazione, è ormai comune in tutte le procedure concorsuali che consentano una soluzione negoziata di un'insolvenza qualsiasi, prescindendo dai profili di soggettivo accesso all'uno o all'altra procedura: coloro che hanno a disposizione solo le procedure concorsuali negoziate previste dalla legge n. 3 del 2012, tuttavia, sono tenuti a pagare sempre e per intero quella particolare categoria di crediti privilegiati rappresentata dal credito IVA; per contro, gli imprenditori soggetti a fallimento possono invece gestire il medesimo credito con falcidia (nei limiti indicati), al pari di tutti gli altri crediti muniti di causa di prelazione.

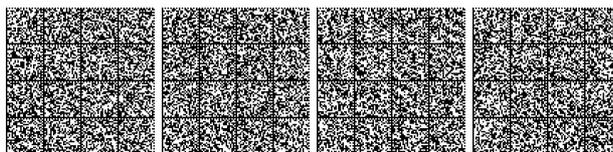
8.1.1.- Una tale soluzione non sarebbe compatibile con l'art. 3 Cost., che esige dalla legge uguaglianza di trattamento nei confronti di tutti i soggetti (persone fisiche, giuridiche, enti collettivi in generale) che si trovino nelle medesime condizioni. Condizioni che nella fattispecie consistono in uno stato di crisi economica, comune a tutti i debitori posti in rassegna, coinvolgente anche un debito per IVA.

Né rileva al fine il fatto che i soggetti che possono accedere solo a quanto stabilito dalla legge n. 3 del 2012 hanno in genere dimensioni economiche meno rilevanti (e dunque un impatto della loro insolvenza sull'economia generale inferiore, compresa la probabilità di sussistenza di crediti IVA) rispetto a coloro cui è applicabile la legge fallimentare: in tal caso, infatti, sarebbe più razionale un trattamento di maggior favore per i debitori «non commerciali e piccoli», e non invece deteriore come nei fatti accade.

8.1.2.- La disciplina contestata, inoltre, conclama, secondo il rimettente, una discriminazione su base censitaria fra gli stessi imprenditori commerciali, favorendo quelli assoggettabili al fallimento, i quali possono prospettare ai creditori il pagamento parziale di ogni pretesa garantita da prelazione, compresa quella legata all'IVA. Ad avviso del tribunale di Udine, tuttavia, la dimensione dell'impresa commerciale in tal caso non pare essere criterio discrezionale sufficiente, anche perché essa è mutevole nel tempo sì che un soggetto, nel corso della sua attività economica, potrebbe o meno essere soggetto alle disposizioni della legge fallimentare a seconda di mere contingenze.

Parimenti sarebbe a dirsi per gli imprenditori agricoli, che possono trattare con l'erario per farsi approvare una falcidia del credito IVA nell'ambito di un accordo di ristrutturazione ex artt. 182-bis e 182-ter della legge fallimentare, ma non possono ottenere lo stesso risultato laddove intendano accedere all'accordo di ristrutturazione dei debiti previsto dalla legge n. 3 del 2012. E ciò a prescindere dalle dimensioni della relativa attività di impresa, sicché lo stesso soggetto paradossalmente può godere o no dei vantaggi correlati alla falcidiabilità dell'IVA a seconda dello strumento (pur omologo) che egli stesso scelga di impiegare.

8.1.3.- Del resto, sottolinea il rimettente, alla stessa stregua del concordato preventivo, l'accordo disciplinato dalla legge n. 3 del 2012, è una procedura concorsuale avente un base negoziale: non diversamente dalla affine procedura prevista dalla legge fallimentare, anche quella oggetto del giudizio principale è sottoposta al controllo giurisdizionale e risulta filtrata da valutazioni espresse da esperti indipendenti, ritualmente contestabili dagli interessati.



Nelle procedure negoziate per la gestione del sovraindebitamento, dunque, sono rinvenibili le medesime connotazioni procedurali che hanno indotto la CGUE, nella sentenza Degano Trasporti sas, a ritenere che il pagamento parziale di un credito IVA in tal caso non contrasta con l'ordinamento dell'Unione europea; il che vale a rendere ancora più evidente la disegualianza prospettata a sostegno della addotta violazione dell'art. 3 Cost.

8.2.- Sotto altro profilo, la norma in esame sarebbe in contrasto anche con l'art. 97 Cost., secondo il quale la legge deve organizzare i pubblici uffici in modo da assicurarne il buon andamento.

È ben vero che questa Corte, con la sentenza n. 225 del 2014, ha già dichiarato insussistente il contrasto fra la regola dell'infalciabilità dell'IVA (all'epoca in vigore per tutte le procedure concorsuali negoziate) e tale parametro costituzionale. Ad avviso del tribunale rimettente, tuttavia, in quell'occasione il presupposto fondante del giudizio speso dalla Corte era offerto dall'idea in forza della quale l'obbligo di pagamento integrale dell'IVA, inteso in maniera assoluta e inderogabile, fosse conseguenza della ritenuta indisponibilità del tributo in quanto risorsa propria dell'Unione europea.

8.2.1.- Tale considerazione non sarebbe più attuale ora che la CGUE ha meglio definito l'ambito degli obblighi imposti, nella materia *de qua*, agli Stati membri, ritenendo compatibile con la disciplina dell'Unione la legge fallimentare italiana anche quando prevede un pagamento parziale dell'IVA, se inserita nel quadro di un piano controllato e controllabile che dimostri come tale soluzione porti un beneficio non inferiore a quello che si otterrebbe all'esito di una liquidazione forzata dei beni del debitore.

8.2.2.- Ciò, ad avviso del rimettente, dovrebbe portare ad una rivalutazione delle considerazioni esposte a sostegno della suddetta sentenza della Corte costituzionale, n. 225 del 2014.

La disposizione oggetto di censura, quando rende necessariamente inammissibile la proposta di accordo che non preveda il pagamento integrale dell'IVA, priva la pubblica amministrazione del potere di valutare autonomamente ed in concreto se la proposta (al di là delle attestazioni di corredo e del primo vaglio giudiziale) è davvero in grado di soddisfare tale credito erariale in misura pari o addirittura superiore al ricavato ottenibile nell'alternativa liquidatoria. Non le consente, dunque, di determinarsi nel caso concreto al voto favorevole o contrario (con facoltà di successiva opposizione e reclamo) a seconda delle prospettive di effettivo recupero del dovuto, mettendo in crisi il principio costituzionale del buon andamento, perché preclude in radice criteri di economicità e di massimizzazione delle risorse nel caso concreto.

8.3.- Considerazioni, queste, che ad avviso del giudice *a quo* portano nuovamente al centro del discorso la prospettata violazione dell'art. 3 Cost.

Il rimettente dubita anche della razionalità del diverso trattamento cui la norma censurata sottopone, da un lato, la pubblica amministrazione che gestisce il credito IVA e, dall'altro, gli ulteriori creditori privilegiati. Questi ultimi, infatti, mantengono la piena possibilità di valutare liberamente se prestare assenso ad un piano che, pur tramite la falcidia del relativo diritto, in ipotesi ne consenta una realizzazione effettiva e non inferiore rispetto all'alternativa liquidatoria; per altro verso, l'amministrazione finanziaria, invece, è espropriata di tale potere, anche in caso di manifesta convenienza.

9.- Né, ad avviso del rimettente, sono infine possibili interpretazioni della norma che possano ovviare ai vizi denunziati, considerati il tenore letterale della stessa e la sua *ratio*.

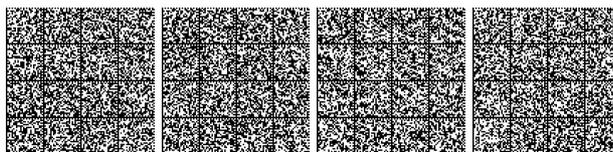
Preclusa, dunque, anche la via dell'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, se ne imporrebbe in coerenza la declaratoria di illegittimità costituzionale, con conseguente ablazione del riferimento all'IVA tra le poste di credito non suscettibili di falcidia.

10.- Nel giudizio è intervenuta la parte privata K. D., ribadendo la fondatezza delle argomentazioni spese dal rimettente nel ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art 7, comma 1, terzo periodo, della legge n. 3 del 2012, laddove esclude la falcidiabilità dell'IVA in caso di accordo proposto ai sensi del medesimo art. 7, comma 1.

In data 9 ottobre 2019 la parte privata ha quindi depositato una memoria integrativa.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza depositata il 14 maggio 2018 (reg. ord. n. 171 del 2018), il Tribunale ordinario di Udine, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovra-indebitamento), limitatamente alle parole «all'imposta sul valore aggiunto».



2.- Giova premettere che il giudizio principale ha ad oggetto un ricorso volto ad ottenere l'ammissione e la successiva omologazione di un accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento, proposto ai sensi dell'art. 6, comma 1, primo periodo, della legge n. 3 del 2012. L'incidente di legittimità costituzionale, in particolare, interviene nella fase di valutazione dell'ammissibilità del ricorso, prevista dall'art. 10 della legge n. 3 del 2012, nel corso della quale occorre verificare la presenza dei requisiti previsti dagli artt. 7, 8 e 9 della stessa legge, ostativi della successiva fase di omologazione della proposta.

2.1.- Così come evidenziato dal tribunale rimettente, il piano proposto ai creditori prevede la soddisfazione solo parziale dei crediti concorsuali, tutti indistintamente collocati al chirografo, compresi quelli privilegiati, attesa l'incapienza dei beni sui quali dovrebbe gravare la relativa prelazione, tale da non consentire prospettive liquidatorie di maggior favore.

Tra le poste di credito privilegiate - che il piano propone di soddisfare solo parzialmente - figura anche l'obbligo di pagare all'erario somme a titolo di imposta sul valore aggiunto (da ora in poi: *IVA*), garantite dal privilegio generale mobiliare di cui all'art. 2752, terzo comma, del codice civile. Ed è siffatta previsione del piano che provoca il dubbio di legittimità costituzionale sollevato dal Tribunale di Udine: essa si pone, infatti, in immediato contrasto con la regola dettata dall'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge n. 3 del 2012, pregiudicando l'ammissibilità del ricorso.

2.2.- In forza del citato articolo 7, comma 1, infatti, il piano nel quale si sostanzia l'accordo di ristrutturazione dei debiti proposto ai creditori può prevedere una soddisfazione non integrale dei crediti muniti di privilegio, pegno o ipoteca «allorché ne sia assicurato il pagamento in misura non inferiore a quella realizzabile, in ragione della collocazione preferenziale sul ricavato in caso di liquidazione, avuto riguardo al valore di mercato attribuibile ai beni o ai diritti sui quali insiste la causa di prelazione, come attestato dagli organismi di composizione della crisi». Il medesimo comma 1 del citato articolo 7, al terzo periodo, precisa tuttavia che «[i]n ogni caso, con riguardo ai tributi costituenti risorse proprie dell'unione europea, all'imposta sul valore aggiunto ed alle ritenute operate e non versate, il piano può prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento».

A differenza delle altre ragioni di credito tributarie, in genere soggette a possibile falcidia alla stessa stregua delle altre poste di credito privilegiate, l'adempimento legato all'*IVA* (oltre che dei tributi che costituiscono risorse proprie dell'Unione e delle ritenute non versate dal sostituto d'imposta), può dunque essere oggetto solo di dilazione, mai di parziale decurtazione.

3.- Di qui la ritenuta non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 3 del 2012.

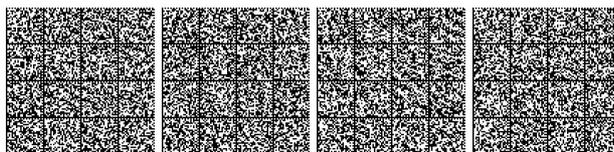
3.1.- Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata, nella parte in cui nega al debitore sovraindebitato la possibilità di prospettare il pagamento parziale dell'*IVA*, a pena di inammissibilità del relativo ricorso, viola l'art. 3 Cost., sotto diversi profili.

Per un verso, perché a fronte di situazioni omogenee tra loro, discrimina i debitori soggetti alla procedura prevista dal citato art. 7, comma 1, della legge n. 3 del 2012, trattati diversamente da quelli legittimati a proporre il concordato preventivo, rispetto ai quali la falcidia del credito *IVA* è consentita dal combinato disposto di cui agli artt. 160 e 182-*ter* del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa; da ora in avanti: legge fallimentare).

Per altro verso, la norma censurata discrimina la pubblica amministrazione (da ora in poi: *PA*) chiamata all'esazione del relativo tributo, rispetto agli altri creditori muniti di prelazione, giacché, a differenza di questi ultimi, non consente alla stessa, a monte, la possibilità di aderire alla proposta del debitore, ottimizzando le prospettive di soddisfazione del relativo credito a fronte di un patrimonio di riferimento che, in caso di liquidazione, non garantisce un grado di adempimento maggiore rispetto a quello proposto dal relativo piano.

3.2.- La disposizione censurata sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 97 Cost., perché l'inammissibilità del ricorso che non preveda il pagamento integrale dell'*IVA* priva l'amministrazione finanziaria del potere di valutare, in concreto, la proposta quanto al grado di soddisfazione del credito *IVA* che la stessa garantisce in alternativa alla prospettiva liquidatoria, precludendole di informare la relativa azione a criteri di economicità e massimizzazione delle risorse, in contrasto con il principio del buon andamento sancito dal parametro evocato.

4.- Lo scrutinio delle questioni prospettate dal rimettente rende imprescindibile una preliminare descrizione del quadro normativo all'interno del quale si colloca la norma sottoposta all'esame di questa Corte. Ciò avuto riguardo non solo all'insieme di disposizioni contenute nella legge n. 3 del 2012, ma anche in riferimento alla disciplina del concordato preventivo prevista dalla legge fallimentare.



Sotto quest'ultimo versante, in particolare, assumono un rilievo fondamentale le vicende giuridiche che hanno interessato nel tempo l'istituto della "transazione fiscale" previsto dall'art. 182-ter della legge fallimentare. Disposizione, quest'ultima, che nella specie, per un verso funge, in relazione al tema della falcidia dell'IVA, quale *tertium comparationis* della disparità di trattamento denunciata ai sensi dell'art. 3 Cost.; e che, per altro verso, ha ispirato il contenuto della norma indubbiata, che ne replicava sostanzialmente i contenuti vigenti all'epoca di introduzione della stessa.

5.- La legge n. 3 del 2012, radicalmente innovata già nel corso dello stesso anno di introduzione dall'art. 18 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha messo a disposizione dei soggetti non fallibili, in crisi perché gravemente indebitati o già insolventi, strumenti che consentano in via preventiva una composizione della crisi da indebitamento o, in alternativa, una liquidazione, organizzata e complessiva, del relativo patrimonio. Il tutto in termini di evidente alternatività rispetto alla disciplina comune del codice civile ed alle regole dell'esecuzione individuale dettate dal codice di procedura civile, attraverso le quali, in precedenza, venivano esclusivamente regolati i profili di responsabilità patrimoniale del debitore non fallibile, titolare o no di attività di impresa.

5.1.- Si tratta, all'evidenza, di strumenti di chiara matrice concorsuale, strutturati, in esito alle modifiche apportate dal citato d.l. n. 179 del 2012, in chiave concordataria o meramente liquidatoria ed in termini sostanzialmente analoghi agli affini istituti contenuti nella legge fallimentare. Disciplina, quest'ultima, rispetto alla quale la normativa sul sovraindebitamento, nel suo attuale tenore normativo, mantiene autonomia sistematica, pur replicandone la filosofia di fondo, individuata nella esigenza di garantire anche ai soggetti non fallibili, connotati da gravi situazioni debitorie, l'accesso a misure di carattere esdebitatorio, alternative alla liquidazione o consequenziali alla stessa, tali da consentire loro di potersi ricollocare utilmente all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni, pur a fronte di un adempimento solo parziale rispetto al passivo maturato; e ciò alla stessa stregua di quanto riconosciuto dall'ordinamento agli imprenditori assoggettabili a fallimento.

5.2.- La disciplina del sovraindebitamento appare chiaramente dominata dalla posizione di favore riconosciuta al debitore, che resta l'unico legittimato ad attivare le procedure in questione, fatta salva l'ipotesi della conversione di una delle procedure di composizione preventiva in liquidazione, giusta l'art. 14-*quater*, comma 1, della legge in esame. Impostazione, questa, del resto coerente con l'obiettivo di compensare le distonie di sistema venutesi a creare, nel raffronto comparativo con i debitori legittimati ad accedere alle procedure concorsuali disciplinate dalla legge fallimentare, all'indomani della riforma di tale ultima disciplina, avviata dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80).

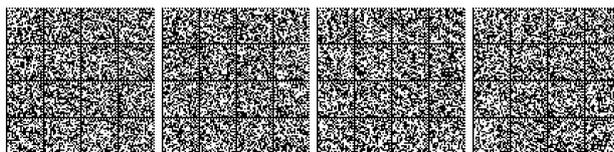
Per quel che qui immediatamente interessa, tra le novità all'epoca apportate all'impianto originario della legge fallimentare, assumono un rilievo decisivo l'implementazione dei rimedi preventivi di carattere prevalentemente non liquidatorio e natura non necessariamente concorsuale; ancora, l'avvenuta introduzione, in luogo della riabilitazione, del procedimento di esdebitazione (art. 142 e seguenti della legge fallimentare), tale da consentire al fallito di ottenere la liberazione dai debiti residui all'esito della relativa procedura. Elementi di novità, questi, che se, da un lato, hanno permesso di riconsiderare la fallibilità in termini di vera e propria opportunità, dall'altro hanno marcato la differenza con il debitore non assoggettabile a fallimento, all'epoca privo della possibilità di godere di uno strumento di esdebitazione simile a quello ora previsto dalla legge fallimentare, oltre che di avvalersi di strumenti concordati di definizione anticipata della crisi da indebitamento.

Di qui l'esigenza di introdurre nel sistema procedure che, alla stessa stregua di analoghe esperienze sovranazionali, in alternativa alla esecuzione individuale ed in deroga al principio secondo il quale delle obbligazioni si risponde con i propri beni attuali e futuri, attraverso forme concorsuali di soddisfacimento dei creditori destinate a garantire la par condicio (art. 2741 cod. civ.), fossero in grado di permettere al debitore civile di conseguire il beneficio dell'esdebitazione.

6.- La legge n. 3 del 2012, nel suo attuale assetto, prevede due procedure alternative alla liquidazione complessiva del patrimonio del debitore (art. 14-*ter* e seguenti), segnatamente identificate nell'accordo di composizione dei debiti con i creditori e nel piano del consumatore, entrambe previste dall'art. 6, comma 1.

6.1.- Sotto il versante dei requisiti soggettivi di legittimazione, la relativa disciplina risulta destinata ad una ampia e variegata categoria di soggetti interessati, tutti legati da un comune denominatore, vale a dire la non assoggettabilità al fallimento o ad altra procedura concorsuale prevista dalla legge fallimentare.

Gli strumenti previsti dalla legge in oggetto sono, dunque, destinati ad operare sia in favore dell'impresa commerciale la cui attività si attesta sotto le soglie di fallibilità; sia dell'imprenditore agricolo, cui si riferisce espressamente l'art. 7, comma 2-*bis*, della stessa legge; sia dei titolari di attività professionale; nonché, in termini generali e di chiusura, dei debitori che contraggono obbligazioni prescindendo da una attività di impresa o professionale (definiti "consumatori", nel delimitato perimetro di riferibilità della relativa disciplina, ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera b).



6.2.- Dal punto di vista oggettivo, i rimedi previsti dalla legge n. 3 del 2012, quale che sia la connotazione tipologica del debitore che intende avvalersene, presuppongono la medesima situazione di sovraindebitamento, descritta dall'art. 6, comma 2, della medesima legge n. 3 del 2012 in termini di «perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni, ovvero la definitiva incapacità di adempierle regolarmente». Definizione, questa, che con gli aggiustamenti del caso (determinati dalla presenza, tra i debitori coinvolti, anche di soggetti estranei ad attività di impresa) non si distanzia da quelle (di crisi e insolvenza) che legittimano, per gli imprenditori commerciali, l'accesso alle procedure concorsuali previste dalla legge fallimentare.

6.3.- Le caratteristiche soggettive del debitore recuperano un rilievo dirimente con riguardo ai profili di accesso alle diverse procedure previste dalla legge n. 3 del 2012.

Mentre il debitore imprenditore (anche agricolo) e il professionista possono attivare esclusivamente l'accordo di ristrutturazione e la liquidazione totale dei beni, il consumatore è legittimato ad attivare anche un piano avente il contenuto previsto dall'art. 8 della citata legge n. 3 del 2012, che prescinde dalla deliberazione favorevole dei creditori.

7.- Il rimettente giudica dell'ammissibilità di un ricorso volto alla omologazione di un accordo di composizione della crisi. L'oggetto del giudizio principale delimita, dunque, lo scrutinio della disciplina di riferimento alle connotazioni proprie di siffatta procedura.

7.1.- L'accordo con i creditori è strutturato ribadendo, nei suoi tratti essenziali, la struttura del concordato preventivo previsto dalla legge fallimentare.

L'iniziativa sottesa al piano, alla stessa stregua di quanto è previsto per la domanda di concordato preventivo, non ha contenuti necessariamente predeterminati dal legislatore (art. 8) ed è compatibile con la divisione dei creditori in più classi, cui accordare trattamenti differenziati (art. 7, comma 1).

Sempre in ragione di un evidente parallelismo con la disciplina del concordato preventivo dettata nella legge fallimentare, l'intervento giurisdizionale si scompone in una preventiva fase di ammissibilità della proposta, cui segue quella di omologazione, sempre che il piano proposto dal debitore sia stato approvato dalla maggioranza qualificata dei creditori, pari al 60 per cento dei crediti ammessi al voto. Approvata dalla maggioranza dei creditori e omologata dal giudice, anche la proposta resa dal debitore non fallibile vincola tutti i creditori, compresi quelli dissenzienti e preclude la possibilità di aggredire i beni del debitore ai creditori titolari di crediti posteriori alla data in cui è stata effettuata la pubblicità del decreto di ammissione (art. 12, comma 3).

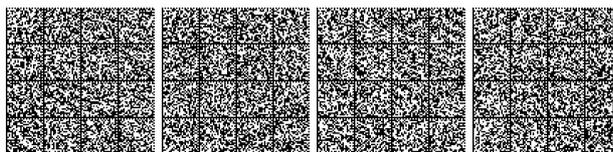
7.2.- Da quanto sopra evidenziato, emerge con chiarezza come entrambe le procedure abbiano una base negoziale (giacché passano imprescindibilmente da una deliberazione di assenso, anche tacito, dei creditori) che non le pone, tuttavia, al di fuori dell'area delle procedure concorsuali: risultano, infatti, pervase dal principio della parità di trattamento dei creditori concorsuali; prevedono il blocco delle iniziative esecutive individuali in danno del patrimonio del proponente (ex art. 168, comma 1, della legge fallimentare e art. 10, comma 2, lettera c, della legge n. 3 del 2012); impongono, sin dall'ammissione e sino all'omologazione, un parziale spossessamento della capacità di disporre dei beni (art. 167 della legge fallimentare e art. 10, comma 3-bis, della legge n. 3 del 2012), nonché la cristallizzazione degli accessori (ex artt. 55, così come richiamato dall'art. 169, comma 1, della legge fallimentare e 9, comma 3-quarter, della legge n. 3 del 2012); infine le procedure suddette risultano sottoposte alla verifica giurisdizionale, in sede di ammissione e di successiva omologa, dalla quale ultima promana la vincolatività della decisione per tutti i creditori, anche quelli contrari alla approvazione.

Sia l'accordo proposto dal debitore non fallibile sia la proposta di concordato, inoltre, si muovono lungo le direttrici comuni ad entrambi della fattibilità (intesa come effettiva possibilità di realizzare il programma predisposto dal debitore per giungere all'adempimento prospettato) e della convenienza della proposta rispetto alla possibile alternativa liquidatoria; convenienza che diviene regola di giudizio imprescindibile e non solo momento di valutazione rimesso alla scelta ponderata della maggioranza dei creditori, allorché vi sia una contestazione specifica da parte di un creditore dissenziente in sede di omologa o laddove sia previsto il pagamento in percentuale di crediti muniti di prelazione.

Soprattutto, pur nella loro autonomia di sistema, le due procedure in questione sono caratterizzate da una identica *ratio* finalistica: limitare il ricorso a procedure esclusivamente demolitorie, garantendo, in via anticipata, ai creditori una soddisfazione anche solo parziale governata dalla par condicio nonché, al contempo, al debitore di godere della esdebitazione senza attendere il corso della liquidazione.

8.- In questa complessiva cornice di riferimento assume un rilievo essenziale, nell'ottica che immediatamente interessa lo scrutinio di legittimità sollecitato dal rimettente, il tema della falcidia dei crediti privilegiati.

8.1.- In entrambe le procedure viene lasciata al proponente la più ampia libertà nel predisporre il contenuto della proposta, compresa la parziale soddisfazione dei crediti favoriti da prelazione e, tra questi, anche di quelli tributari.



L'accordo di composizione, al pari del concordato preventivo, prevede infatti la possibile falcidiabilità dei crediti privilegiati in deroga al principio dettato dall'art. 2741 cod. civ., giacché l'art. 7, comma 1, della legge n. 3 del 2012 riproduce, *in parte qua*, il contenuto dell'art. 160, comma 2, della legge fallimentare.

In particolare, il pagamento parziale dei crediti risulta condizionato al positivo riscontro del favor che la proposta del debitore deve accordare alla soluzione di definizione preventiva della crisi rispetto alla alternativa liquidatoria, secondo indicazioni valutative che il legislatore rimette all'attestazione resa da un terzo, il quale, al di là del profilo relativo alla relativa nomina, deve comunque svolgere la propria attività in modo indipendente. Mentre nel concordato preventivo (art. 160, comma 2, della legge fallimentare) siffatta attività viene demandata ad un professionista terzo che rivesta i requisiti di cui all'art. 67, comma 3, lettera *d*), della stessa legge, nella procedura di accordo, qui considerata, il medesimo ruolo, ai sensi del secondo periodo dell'art. 7, comma 1, della legge n. 3 del 2012, viene svolto dagli organismi di composizione della crisi di cui al successivo art. 15.

8.2.- Le due procedure si disallineano, invece, in relazione al trattamento dei debiti tributari, pur se entrambe, in linea di principio, consentono la falcidia anche di queste poste di credito.

8.2.1.- Nel concordato preventivo, la disciplina di riferimento è attualmente dettata, in forza delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 81, legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), dall'art. 182-*ter* della legge fallimentare (la cui rubrica è oggi denominata «Trattamento dei crediti tributari e contributivi» e non più «Transazione fiscale»).

Prendendo le distanze dal precedente assetto normativo, così come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità (sul punto, Corte di cassazione, sezioni unite, 27 dicembre 2016, n. 26988 e 13 gennaio 2017, n. 760, che hanno mutato l'orientamento espresso dalla Corte di cassazione, sezione prima, 4 novembre 2011, n. 22931 e n. 22932), la legge fallimentare nel suo vigente tenore legittima domande di concordato preventivo che prevedano la falcidia dei crediti tributari esclusivamente se proposte attraverso il meccanismo procedurale definito dal citato art. 182-*ter* della legge fallimentare. In questa cornice, le proposte di concordato possono prevedere «il pagamento, parziale o anche dilazionato, dei tributi e dei relativi accessori amministrati dalle agenzie fiscali, nonché dei contributi amministrati dagli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie e dei relativi accessori», senza imporre deroghe di sorta quanto alle tipologie delle poste di credito falcidiabili. Infine, come nel passato, l'ammissibilità di tali proposte risulta condizionata alla previsione di un grado di soddisfazione del credito falcidiato «in misura non inferiore a quella realizzabile, in ragione della collocazione preferenziale, sul ricavato in caso di liquidazione, avuto riguardo al valore di mercato attribuibile ai beni o ai diritti sui quali sussiste la causa di prelazione», nonché al rispetto del rango di riferimento, laddove il relativo credito sia assistito da privilegio.

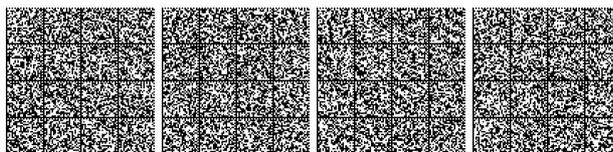
8.2.2.- Anche la normativa dettata per l'accordo di composizione della crisi del debitore non fallibile prevede la generale falcidiabilità dei crediti tributari, privilegiati e chirografari, ma, a differenza della legge fallimentare, la esclude in riferimento al regime dell'IVA (oltre che per gli altri crediti descritti dalla disposizione censurata).

8.3.- Ferma dunque la regola comune della generale falcidiabilità delle pretese tributarie, anche se privilegiate, le due discipline trovano un tratto di differenziazione, per quel che immediatamente interessa, proprio nel regime previsto per l'IVA.

8.4.- Per meglio comprendere il tenore di tale differenziazione, tuttavia, occorre soffermarsi sull'evoluzione che nel tempo ha assunto l'art. 182-*ter* della legge fallimentare, alla luce della stratificazione normativa che ne ha riguardato il disposto, nonché delle letture interpretative che di tale previsione normativa sono state offerte nel tempo dalla giurisprudenza, anche di questa Corte, proprio con riferimento al tema della deroga al principio della generale falcidiabilità delle pretese tributarie all'interno della procedura di concordato preventivo.

8.4.1.- La disposizione di cui all'art. 182-*ter* della legge fallimentare è stata inserita all'interno della legge fallimentare in forza di quanto previsto dall'art. 146, comma 1, del d.lgs. n. 5 del 2006. È stata poi novellata più volte: in primo luogo dall'art. 32, comma 5, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito con modificazioni nella legge 28 gennaio 2009, n. 2; successivamente dall'art. 29, comma 2, lettera *a*), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modifiche nella legge 30 luglio 2010 n. 122; da ultimo, per quanto già evidenziato, dall'art. 1, comma 81, della legge n. 232 del 2016, tramite il quale si è pervenuti all'attuale versione, evocata dal rimettente quale *tertium comparationis* della denunciata violazione dell'art. 3 Cost.

8.4.2.- Nella sua originaria versione, la falcidia dei debiti tributari prevista dalla transazione fiscale vedeva un limite espresso nelle sole risorse proprie dell'Unione europea, senza alcun specifico riferimento all'IVA. Ciò malgrado, secondo la giurisprudenza di legittimità, qualunque concordato preventivo, anche quello modulato avvalendosi della transazione fiscale, non poteva comunque prevedere la falcidia dell'IVA; ciò sull'assunto che si trattasse di un tributo costituente risorsa propria dell'Unione europea (sul punto, le già citate sentenze della Corte di cassazione, sezione prima, n. 22931 e n. 22932 del 2011).



La novella apportata dal d.l. n. 185 del 2008 risolse ogni dubbio sotto questo versante, introducendo espressamente il divieto di falcidia dell'IVA.

Come chiarito dai relativi lavori preparatori, tale previsione venne giustificata della necessità di non contravvenire alla normativa comunitaria che vieta «allo Stato membro di disporre una rinuncia generale, indiscriminata e preventiva al diritto di procedere ad accertamento e verifica» (Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Relazione illustrativa al disegno di legge n. 1972), secondo i principi contenuti nella direttiva 2006/112/CE del Consiglio 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (da ora in avanti: direttiva IVA).

Con la novella del 2010, inoltre, il divieto della falcidia previsto per l'IVA e per i tributi costituenti risorse dell'Unione europea è stato esteso alle ritenute fiscali.

8.4.3.- Da tale excursus normativo emerge, dunque, che la disciplina prevista per il concordato preventivo, quanto alle deroghe inerenti al principio generale della falcidiabilità dei crediti di matrice tributaria, recava, alla data di introduzione della norma censurata, intervenuta con il d.l. n. 179 del 2012, contenuti sostanzialmente identici a quelli che ancora oggi connotano il portato dell'art. 7, comma 1 della legge n. 3 del 2012. Sia per il concordato preventivo, sia per l'accordo proposto ai creditori in forza della legge n. 3 del 2012, la falcidia dei crediti tributari era dunque consentita con l'esclusione di quanto dovuto per IVA, per altri tributi costituenti risorse dell'Unione europea, per il versamento delle ritenute fiscali.

Una tale coincidenza di contenuti trovava ragion d'essere nella chiave tipicamente concordataria assunta dai rimedi preventivi offerti dalla disciplina dettata dalla legge n. 3 del 2012 in esito alla riforma apportata dal citato d.l. n. 179 del 2012 (Senato della Repubblica, XVI Legislatura, Relazione illustrativa al disegno di legge n. 3533); muoveva a conferma, inoltre, della comune *ratio* che fondava le due discipline *in parte qua*, legata alla natura dell'IVA quale risorsa dell'Unione europea, in quanto tale intangibile in ordine alla sua integrale riscossione da parte di ciascun Stato membro.

8.5.- Siffatto assetto normativo è stato ritenuto conforme alla Costituzione da questa Corte (sentenza n. 225 del 2014 e ordinanza n. 232 del 2015).

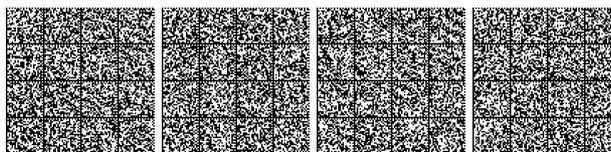
Sollecitata al sindacato di legittimità costituzionale degli artt. 160 e 182-ter della legge fallimentare, nel contenuto vigente all'epoca, in riferimento all'asserita violazione dei medesimi parametri evocati dall'ordinanza in esame, in ragione del divieto di falcidia dell'IVA che tali disposizioni comportavano, questa Corte ha ritenuto non fondate le relative questioni muovendo, per l'appunto, dalla «natura dell'IVA come imposta la cui disciplina è fortemente armonizzata a livello comunitario in quanto “risorsa propria” dell'Unione europea», tale da giustificare «i vincoli derivanti per gli Stati membri nell'accertamento e nella riscossione dell'imposta in esame» (sentenza n. 225 del 2014).

Nelle citate decisioni di questa Corte è stato dato fondamentale rilievo alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in relazione ai limiti imposti al legislatore nazionale dalla normativa unionale di riferimento e, in particolare, alla direttiva IVA. Si è così rimarcata l'indisponibilità della relativa disciplina da parte degli Stati membri e dunque «l'incompatibilità con la disciplina comunitaria dell'IVA» di normative interne dirette a prevedere la «rinuncia generale e indiscriminata all'accertamento delle operazioni imponibili effettuate nel corso di una serie di periodi imposta» (citata sentenza n. 225 del 2014).

Di qui la scelta di negare la fondatezza sia all'addotta violazione dell'art. 97 Cost., perché «la previsione legislativa della sola modalità dilatoria in riferimento alla transazione fiscale avente ad oggetto il credito IVA deve essere intesa come il limite massimo di espansione della procedura transattiva compatibile con il principio di indisponibilità del tributo»; sia alle denunciate discriminazioni di trattamento tra le categorie di creditori ammessi a partecipare al concordato preventivo, in presenza di una «disciplina eccezionale attributiva di un “trattamento peculiare e inderogabile”» quale quella prevista per l'IVA, tale da privare di rilievo anche la questione prospettata in riferimento all'art. 3 Cost. (così, la medesima sentenza n. 225 del 2014).

8.6.- Rispetto a siffatto consolidato quadro interpretativo, ha assunto una valenza decisiva la decisione della CGUE, sentenza 7 aprile 2016, in causa C-546/14, Degano Trasporti sas, resa peraltro in esito ad un rinvio pregiudiziale sollevato dallo stesso odierno tribunale rimettente.

Nell'occasione, il Tribunale ordinario di Udine si trovava a deliberare sull'ammissibilità della proposta di un concordato preventivo che, per quanto proposto senza transazione fiscale, prevedeva comunque la falcidia dei crediti tributari e tra questi dell'IVA, sul presupposto della convenienza della proposta rispetto alla alternativa liquidatoria. Ritenendo coerente una lettura del dato normativo interno con i termini di tale proposta, il tribunale interrogò la Corte di Lussemburgo in ordine alla compatibilità di una siffatta normativa con l'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993 (da ora in poi: TUE), nonché gli artt. 2, 250, paragrafo 1, e 273 della direttiva IVA, dai quali emerge che gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare tutte le misure legislative e amministrative atte a garantire il prelievo integrale dell'IVA nel loro territorio.



La CGUE, dopo aver ricordato che, nell'ambito del sistema comune dell'IVA, gli Stati membri beneficiano di una certa autonomia di intervento, ha altresì ribadito che «[t]ale libertà è tuttavia limitata dall'obbligo di garantire una riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione e da quello di non creare differenze significative nel modo di trattare i contribuenti, e questo sia all'interno di uno degli Stati membri che nell'insieme dei medesimi».

Muovendo da tale indicazione di principio, la Corte di Lussemburgo ha quindi ritenuto che «l'ammissione di un pagamento parziale di un credito IVA, da parte di un imprenditore in stato di insolvenza, nell'ambito di una procedura di concordato preventivo come prevista dalla normativa nazionale di cui al procedimento principale, non debba ritenersi contraria all'obbligo degli Stati membri di garantire il prelievo integrale dell'IVA nel loro territorio nonché la riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione».

Con la decisione in oggetto, la CGUE, in particolare, ha attribuito rilievo alle connotazioni della procedura nel corso della quale viene vagliata tale proposta di parziale soddisfazione del credito IVA, rimarcando che il concordato preventivo è soggetto «a presupposti di applicazione rigorosi, allo scopo di offrire garanzie per quanto concerne, in particolare, il recupero dei crediti privilegiati e pertanto dei crediti IVA. In tal senso, anzitutto, la procedura di concordato preventivo comporta che l'imprenditore in stato di insolvenza liquidi il suo intero patrimonio per saldare i propri debiti. Se tale patrimonio non è sufficiente a rimborsare tutti i crediti, il pagamento parziale di un credito privilegiato può essere ammesso solo se un esperto indipendente attesta che tale credito non riceverebbe un trattamento migliore nel caso di fallimento del debitore. La procedura di concordato preventivo appare quindi tale da consentire di accertare che, a causa dello stato di insolvenza dell'imprenditore, lo Stato membro interessato non possa recuperare il proprio credito IVA in misura maggiore» (paragrafi 23 e 24). Per altro verso, la decisione in questione mette in evidenza che la proposta di concordato preventivo è soggetta al voto di tutti i creditori ai quali il debitore non proponga un pagamento integrale del loro credito e «che deve essere approvata da tanti creditori che rappresentino la maggioranza del totale dei crediti dei creditori ammessi al voto» (paragrafo 8): nell'assunto argomentativo seguito dalla Corte di Lussemburgo, la relativa procedura offre, dunque, allo Stato membro interessato «la possibilità di votare contro una proposta di pagamento parziale di un credito IVA qualora, in particolare, non concordi con le conclusioni dell'esperto indipendente» (paragrafo 26); laddove, poi, la proposta venga omologata con il voto contrario dell'amministrazione, consente comunque allo Stato membro interessato di contestare ulteriormente, mediante opposizione, un concordato che preveda un pagamento parziale di un credito IVA, favorendo il controllo giudiziale sul punto.

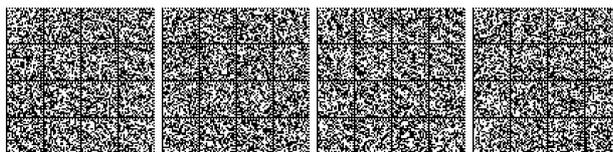
La CGUE ha quindi concluso ritenendo che «l'ammissione di un pagamento parziale di un credito IVA, da parte di un imprenditore in stato di insolvenza, nell'ambito di una procedura di concordato preventivo [...] non costituisce una rinuncia generale e indiscriminata alla riscossione dell'IVA, non è contraria all'obbligo degli Stati membri di garantire il prelievo integrale dell'IVA nel loro territorio, nonché la riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione» (paragrafo 28).

8.6.1.- Conclusione, questa, ribadita anche nelle relative argomentazioni della successiva decisione, Corte di Giustizia dell'Unione europea, 17 marzo 2017, in causa C-493/15, Agenzia delle entrate contro Marco Idiuti, resa in esito alla questione pregiudiziale sollevata dalla Corte di cassazione, sezione quarta, con ordinanza del 1° luglio 2015, n. 13542, relativa alla compatibilità con il diritto dell'Unione europea delle norme dettate dalla legge fallimentare (artt. 142 e seguenti) in tema di esdebitazione, nella parte in cui consentono la liberazione del fallito anche con riferimento alla parziale soddisfazione del debito IVA.

8.7.- Tali decisioni della Corte di Lussemburgo hanno determinato un radicale cambio di tendenza quanto al quadro normativo e interpretativo di riferimento sul tema della falcidia del credito IVA all'interno della procedura di concordato preventivo.

In particolare, hanno costituito la ragione fondante dell'attuale tenore dell'art. 182-ter della legge fallimentare, così come modificato dall'art. 1, comma 81, della legge n. 232 del 2016, in forza del quale, con riguardo alle procedure promosse dal 1° gennaio 2017 (data di vigenza della novella apportata dalla legge n. 232 del 2016), le domande di concordato preventivo non trovano più limiti quanto al tipo di tributi possibile oggetto di falcidia: l'odierna previsione legislativa di riferimento (l'art. 182-ter della legge fallimentare, per l'appunto), l'unica che attualmente risulta chiamata a regolare proposte di concordato destinate ad incidere sulle prospettive di soddisfazione del credito tributario, non riproduce più le originarie deroghe.

8.8.- Giova infine segnalare che, con il decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155; da ora in avanti: CCII), il legislatore ha da ultimo operato una revisione complessiva della disciplina relativa alle procedure concorsuali, all'interno della quale risulta anche ridisegnata la normativa relativa alle crisi da sovraindebitamento, attualmente disciplinata dalla legge n. 3 del 2012.



Sono diverse le novità offerte dal CCII, comunque estranee al giudizio principale (e dunque anche all'odierno incidente di illegittimità costituzionale), perché operative solo per le procedure instaurate dopo il 15 agosto 2020 (artt. 389, comma 1, e 390, commi 1 e 2, del citato d.lgs. n. 14 del 2019).

Tra queste, per quel che qui direttamente interessa, va rimarcato che le nuove disposizioni sul sovraindebitamento contenute nel CCII, sia con riferimento al concordato minore (ovverosia il vecchio accordo di composizione, ora disciplinato dagli artt. 74 e seguenti del citato decreto), sia in relazione alla procedura di "ristrutturazione dei debiti del consumatore" (l'originario piano del consumatore, oggi regolato dagli artt. da 67 a 73), prevedono, una volta entrata in vigore, il possibile pagamento parziale dei crediti privilegiati e tra questi anche di quelli tributari, senza più riprodurre il divieto di falcidia, attualmente previsto dalla norma censurata. Ciò sempre che la proposta sia maggiormente favorevole rispetto alla prospettiva liquidatoria, in termini non diversi da quanto previsto dall'attuale disciplina del concordato preventivo relativamente alla falcidia dei crediti privilegiati (attualmente ai sensi degli artt. 160 e 182-ter della legge fallimentare, destinati ad essere sostituiti dagli artt. 85 e 88 del CCII).

9.- Venendo allo scrutinio delle censure prospettate dal rimettente, giova in primo luogo evidenziare che tale disamina non risulta nel caso impedita da pregiudiziali profili di inammissibilità.

9.1.- Le argomentazioni spese dal rimettente sulle connotazioni del giudizio principale, destinate ad incidere sulla rilevanza della questione, sono da ritenersi compiute e plausibili.

In particolare, il rimettente si è soffermato adeguatamente sulle condizioni di ammissibilità del ricorso, ricavabili dal complessivo tenore degli artt. 7, 8 e 9 della legge n. 3 del 2012, approfondendo in particolare i termini afferenti le precondizioni previste dal comma 2 dell'art. 7, negandone la ricorrenza. In questa ottica, il giudice *a quo* rimarca con puntualità il rilievo ostativo che deriva dall'applicabilità della disposizione censurata rispetto all'ulteriore corso della procedura posta al suo giudizio.

9.2.- Sempre preliminarmente, va altresì rimarcato che il rimettente ha provveduto ad un pregiudiziale scrutinio di compatibilità della disposizione censurata con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con l'art. 273 della direttiva IVA; ciò in adesione alla giurisprudenza di questa Corte, in forza della quale il giudizio sulla compatibilità della norma censurata con il diritto dell'Unione europea costituisce un prius logico e giuridico rispetto al sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché ne mette in discussione la stessa applicabilità nel giudizio principale, così da incidere sulla rilevanza della questione (*ex multis*, da ultimo, ordinanza n. 47 del 2017).

9.2.1.- Nell'ordinanza, dopo un puntuale confronto con gli orientamenti maturati nella giurisprudenza interna successivamente alle sentenze Degano Trasporti sas e Agenzia delle entrate contro Marco Identi della Corte di Lussemburgo, si esclude che dall'art. 273 della direttiva IVA, così come interpretata dalla CGUE, possa emergere un principio chiaro e incondizionato, suscettibile di applicazione diretta, che si ponga in immediata antinomia con la norma censurata tale da portare alla non applicazione della stessa.

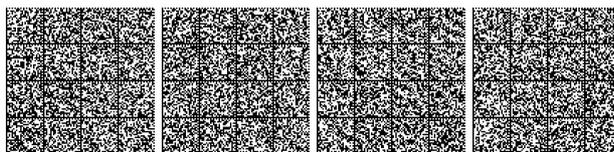
9.2.2.- Le motivazioni spese dal rimettente *in parte qua* non solo non possono ritenersi implausibili, ma rivelano anche una condivisibile ricostruzione del dato normativo di riferimento.

Con la sentenza Degano Trasporti sas, la Corte di Lussemburgo non ha affermato l'incompatibilità con il diritto dell'Unione in ambito IVA dell'allora vigente art. 182-ter della legge fallimentare, nella parte in cui imponeva il divieto di falcidia dell'IVA; piuttosto, ha ritenuto la compatibilità con tale diritto di una disposizione interna (l'art. 160, comma 2, della legge fallimentare), che tale falcidia finiva per consentire (nella lettura che ebbe a darne il giudice che sollevò la questione pregiudiziale).

Il quadro normativo offerto dalla disciplina dell'Unione europea in tema di IVA conseguente alle letture che ne hanno dato le sentenze soprarichiamate non mette, peraltro, in discussione il principio fondamentale che si ricava *in parte qua* dalla direttiva IVA, ovverosia l'esigenza di perseguire l'obiettivo di una riscossione effettiva e integrale dell'IVA; né, ancora, intacca la discrezionalità lasciata agli stati membri nell'individuare gli strumenti più funzionali al fine in oggetto.

Da tali decisioni, piuttosto, emerge che non sono incompatibili con l'esigenza di garantire una riscossione effettiva dell'IVA norme interne che, al verificarsi di determinati presupposti procedurali, consentano una parziale riscossione del dovuto, così da garantire una maggiore soddisfazione degli interessi dell'Unione europea rispetto alla alternativa liquidatoria.

Tanto porta a ritenere compatibile con il diritto dell'Unione l'attuale disposizione dettata in materia di concordato preventivo, come ora formulata in esito alla novella apportata nel 2016, senza che ciò determini, al contempo, l'incompatibilità della scelta, di segno opposto, assunta dal legislatore nazionale nella procedura di sovraindebitamento: quest'ultima, infatti, ben potrebbe costituire una delle vie attraverso il quale lo Stato membro intende perseguire l'obiettivo della piena riscossione del tributo imposto dal diritto dell'Unione europea.



9.3.- Il giudice *a quo* ha anche escluso di poter accedere ad una interpretazione orientata del dato censurato conforme al diritto dell'Unione, in ragione della chiara ed univoca lettera dell'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge n. 3 del 2012, che non permetterebbe una simile lettura.

9.3.1.- Anche questa valutazione deve ritenersi condivisibile nel merito.

Sul piano letterale, l'uso della locuzione «in ogni caso» non consente all'interprete alcun margine di manovra, precludendo la via dell'interpretazione conforme della disposizione interna ai principi e agli obiettivi espressi nella direttiva di riferimento, non praticabile senza stravolgerne il significato letterale. Ciò in linea, del resto, con la giurisprudenza della CGUE, in forza della quale «l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del diritto nazionale trova un limite nei principi generali del diritto e non può servire a fondare un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale» (Corte di Giustizia dell'Unione europea, 24 gennaio 2012, Grande Sezione, in causa C-282/10, Maribel Dominguez).

9.4.- Non diversamente, il tenore letterale della norma censurata, nel suo radicale rigore, preclude a monte, la possibilità sia di accedere a soluzioni interpretative costituzionalmente orientate; sia a letture alternative del complessivo quadro normativo di riferimento che, in una ottica di sistema, consentano di estendere, alle procedure di definizione preventiva del sovraindebitamento del debitore non fallibile, la specifica disciplina attualmente prevista per il concordato preventivo.

10.- Nel merito, le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Udine devono ritenersi fondate in riferimento all'art. 3 Cost.

10.1.- Si è più volte ribadito il parallelismo che corre tra l'accordo di composizione della crisi da indebitamento, previsto dalla normativa censurata e il concordato preventivo disciplinato dalla legge fallimentare.

Il primo riproduce i tratti sostanziali della seconda procedura, ma soprattutto ne ribadisce la filosofia di fondo. Pur a fronte di una chiara disomogeneità di interessi, quanto ai soggetti che possono accedervi, in entrambe le procedure viene consentita l'esdebitazione di chi è gravemente indebitato, evitando l'azione liquidatoria, frazionata o complessiva, del relativo patrimonio e favorendo, al contempo, una immediata ricollocazione del debitore all'interno del circuito economico e sociale, senza il peso delle esposizioni pregresse.

11.- In questo quadro di chiara assonanza, assumono importanza primaria le previsioni che attengono al regime previsto per i crediti privilegiati e tra questi, per quelli di matrice tributaria.

La regola che domina le due procedure è quella della falcidiabilità di tali poste creditorie: la pretesa alla soddisfazione integrale del credito munito di prelazione, anche di natura tributaria, può recedere sull'altare della minor convenienza della alternativa liquidatoria del relativo patrimonio di riferimento.

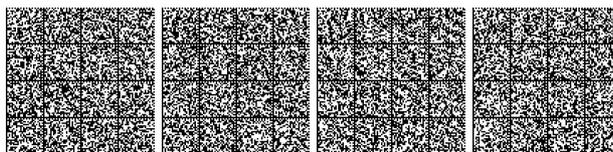
Infatti, gli artt. 160, comma 2, e 182-ter, comma 1, della legge fallimentare, per un verso, e l'art. 7, comma 1, della legge n. 3 del 2012, per altro verso, riproducono pedissequamente lo stesso schema: si deroga al principio di cui all'art. 2741 cod. civ. e si determina il conseguenziale sacrificio della posizione del creditore solo perché, nel realizzare la finalità esdebitatoria, viene dato comunque rilievo imprescindibile alle prospettive di effettiva soddisfazione del credito munito di prelazione, che devono essere maggiori rispetto a quella potenzialmente derivante dalla liquidazione dei beni coperti dalla prelazione.

Il tutto all'interno di percorsi procedurali comunque rimessi alla scelta deliberativa e decisiva dei creditori, subordinati a valutazioni estimative di assoluta serietà quanto alla incapienza dei beni da liquidare a garanzia del dovuto; soggetti al controllo giurisdizionale, utile a verificare la fattibilità della proposta e a definire anche i possibili conflitti concernenti la convenienza della stessa.

11.1.- La falcidia delle posizioni garantite da prelazione, del resto, costituisce un passaggio essenziale sul versante della funzionalità delle procedure preventive che mirano alla esdebitazione: il pagamento integrale dei crediti privilegiati, compresi quelli tributari, finirebbe infatti per vanificare il vantaggio legato alla definizione preventiva della crisi per quelle situazioni che, come ordinariamente accade, non risultano garantite da una capienza patrimoniale che consenta un integrale ripianamento delle esposizioni favorite dalla prelazione.

Di qui il rilievo che occorre ascrivere, in tali ambiti procedurali, alla regola afferente alla falcidia dei crediti privilegiati.

11.2.- Trasferendo le precedenti argomentazioni allo specifico settore delle pretese tributarie, non può non rimarcarsi, inoltre, che, in questo ambito, la possibilità di operare la falcidia, compensata dalla maggiore soddisfazione garantita rispetto alla alternativa liquidatoria, costituisce diretta espressione dei canoni di economicità ed efficienza ai quali deve conformarsi, ai sensi dell'art. 97 Cost., l'azione di esazione della PA.



La possibilità di prospettare un pagamento anche parziale dell'obbligazione tributaria, pur se assistita da prelazione, a fronte della grave situazione debitoria del proponente, non adeguatamente supportata da un patrimonio tale da assicurare l'effettività della riscossione anche coattiva della relativa pretesa, garantisce il male minore, sia per il privato debitore, sia per l'amministrazione finanziaria: il primo, attraverso tale decurtazione, può evitare azioni liquidatorie complessive, se del caso anche protraendo l'attività economica sino a quel momento svolta, acquisendo anche il diritto alla esdebitazione; la seconda realizza il miglior risultato possibile alla luce delle condizioni patrimoniali e finanziarie del contribuente, evitando di far ricadere sulla comunità l'onere delle conseguenze finanziarie correlate ad una escussione fortemente posta in dubbio quanto alle effettive possibilità di recuperare il credito in termini più favorevoli rispetto al quantum proposto dal debitore.

12.- Rispetto alla generale falcidiabilità dei crediti privilegiati e tra questi anche dei crediti di natura tributaria, il trattamento dell'IVA, per quel che qui direttamente interessa, crea un immediato ed ingiustificato disallineamento tra le procedure in discorso, come rimarcato dal giudice rimettente.

12.1.- Vale ribadire, peraltro, che in origine le disposizioni di riferimento coincidevano. Anzi, proprio il parallelismo tra le due procedure era stata la ragione fondante della disposizione censurata: ricostruite in chiave concordataria, le procedure preventive di definizione della crisi e dell'insolvenza del debitore civile non potevano che riprodurre il divieto di falcidia dell'IVA, alla stessa stregua dell'allora vigente ed identica norma dettata dall'art. 182-ter, comma 1, della legge fallimentare, per il concordato preventivo.

Diversamente si sarebbe creata una irrazionale distonia comportante una illegittimità costituzionale opposta a quella qui denunciata.

12.2.- La *ratio* della deroga, rispetto alla regola generale della falcidiabilità delle poste di credito privilegiate, contenuta nella disposizione censurata, può dunque essere ricostruita solo guardando alla norma che ne ha ispirato il contenuto: anche per la norma censurata, dunque, assumono valenza dirimente gli effetti attribuiti alla qualificazione dell'IVA come risorsa propria dell'Unione europea.

Secondo una prima impostazione, asseverata anche da questa Corte (con la citata sentenza n. 225 del 2014) in relazione al tenore originario dell'art. 182-ter della legge fallimentare, il legislatore interno, tenuto al prelievo integrale di detta risorsa tributaria, non avrebbe potuto introdurre disposizioni destinate ad incidere su tale obiettivo.

La falcidiabilità, dunque, doveva ritenersi consentita, nelle procedure concorsuali con finalità esdebitatorie, in via generale per tutti i tributi di esclusiva rilevanza interna; ciò non valeva, invece, per i tributi costituenti risorse dell'Unione (come previsto nell'originaria formulazione dell'art. 182-ter della legge fallimentare), e tra questi, per l'IVA (come precisato successivamente con la novella apportata dal d.l. n. 185 del 2008), rispetto alla quale era consentita la sola dilazione del relativo adempimento, per scelta imposta da obblighi sovranazionali, non derogabili dal legislatore italiano.

Il tutto alla luce di una interpretazione del diritto dell'Unione europea in forza della quale anche la falcidia concorsuale del credito IVA altro non avrebbe rappresentato se non una indebita rinuncia integrale al prelievo di una risorsa propria dell'Unione europea, così da replicare i vizi che, sotto tale profilo, avevano portato l'Italia a patire il giudizio di incompatibilità rispetto alle indicazioni derivanti dal diritto dell'Unione europea, con riferimento ad altre disposizioni di legge sempre incidenti sull'IVA (valga, a tal fine, il riferimento a Corte di Giustizia dell'Unione europea, 17 luglio 2008, in causa C-132/06, Commissione della comunità europea contro Repubblica italiana, relativa al condono "tombale" previsto dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato», resa a ridosso della modifica normativa apportata nel 2008 all'art. 182-ter della legge fallimentare)

12.3.- Con la citata sentenza Degano Trasporti sas, la Corte di Lussemburgo ha mutato, però, tale presupposto interpretativo di riferimento, ritenendo compatibile una norma interna (l'art. 160, comma 2, della legge fallimentare) che, inserita in un percorso sottoposto al sindacato giurisdizionale, consenta un pagamento parziale del credito IVA qualora sia accertato giudizialmente che tale soddisfazione garantisca comunque una acquisizione di risorse maggiore rispetto alla alternativa liquidatoria e venga consentito all'amministrazione interessata di esprimere parere contrario alla proposta del debitore oltre che di opporsi giudizialmente alla stessa, contestandone la convenienza.

12.4.- Tale decisione, come già evidenziato, ha costituito la *ratio* ispiratrice della novella apportata dalla legge n. 232 del 2016 alla disciplina del trattamento dell'IVA nel concordato preventivo, in forza della quale oggi la falcidiabilità delle pretese tributarie, anche garantite da prelazione, non vede più deroghe espresse.

Per altro verso, assume rilievo anche in relazione all'odierno scrutinio di legittimità costituzionale, perché, a posteriori, ha tolto ragionevolezza alla scelta adottata dal legislatore con la norma censurata nel definire l'IVA intangibile all'interno delle procedure alternative alla liquidazione prevista dalla legge n. 3 del 2012.



13.- La differenza di disciplina che oggi caratterizza il concordato preventivo e l'accordo di composizione dei crediti del debitore civile non fallibile dà luogo ad una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tale da concretare l'addotta violazione dell'art. 3 Cost.

In particolare, le modifiche da ultimo citate, innovando solo in relazione alla disciplina del concordato preventivo, hanno determinato quella discrasia di sistema che in origine il legislatore aveva inteso evitare ricostruendo il contenuto della norma dettata per il sovraindebitamento del debitore non fallibile in termini sostanzialmente riproduttivi della disciplina all'epoca vigente dettata dall'art. 182-ter della legge fallimentare.

13.1.- Disparità, questa, che tocca in primo luogo i debitori interessati dalle procedure in questione, giacché non v'è motivo per trattare diversamente, sotto questo profilo, i debitori legittimati ad avvalersi della procedura di concordato preventivo in quanto assoggettabili a fallimento: la ragione di fondo che giustifica la falcidia dell'IVA, al pari di quella di tutte le altre poste di credito privilegiate e tributarie, non può porsi in termini differenziati per tutte le categorie di debitori legittimati ad avvalersi di una procedura concorsuale esdebitatoria. E ciò a prescindere dal tipo di attività esercitata, imprenditoriale o no, nonché dalle dimensioni di tale attività ed all'incidenza economica che ad esse si correla, trattandosi di elementi indifferenti rispetto all'obiettivo perseguito dalle relative procedure di definizione della crisi.

Semmai, sotto quest'ultimo versante, l'ordinamento dovrebbe dare il giusto rilievo al fatto che l'intera normativa dettata in tema di sovraindebitamento è stata costruita in termini di beneficio riconosciuto a tale vasta categoria di debitori, che non raramente maturano la relativa esposizione in una posizione di debolezza o comunque di asimmetria negoziale con i titolari delle relative poste creditorie.

13.2.- Del resto, la differenza di trattamento sottolineata dal rimettente, trova conferma inequivoca nella normativa prevista per gli imprenditori agricoli gravemente indebitati.

Questi ultimi, in ragione di quanto previsto dall'art. 23, comma 43, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111, sono legittimati ad avvalersi degli accordi di ristrutturazione dei debiti previsti dall'art. 182-bis della legge fallimentare, ai quali risulta estesa l'applicabilità del successivo art. 182-ter della legge fallimentare, con conseguente possibile falcidiabilità dei debiti tributari, compresa l'IVA.

Al contempo gli stessi soggetti possono attivare anche l'accordo di composizione della crisi oggetto della odierna censura (art. 7, comma 2-bis, della legge n. 3 del 2012), rispetto al quale, tuttavia, la norma censurata impone il divieto di falcidia dell'IVA.

A fronte dunque di una situazione oggettiva sostanzialmente simile (perché il sovraindebitamento non si distanzia in termini decisivi dai concetti di crisi e insolvenza che legittimano lo strumento di cui all'art. 182-bis della legge fallimentare), gli stessi soggetti possono o no avvalersi della falcidia IVA a seconda della procedura che scelgono di attivare.

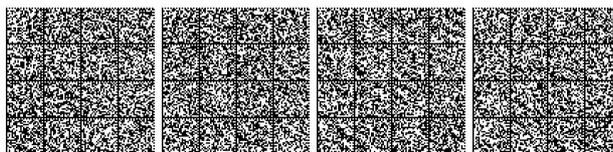
13.3.- Piuttosto, la ragionevole sostenibilità della differenza di trattamento in questione va misurata guardando alla *ratio* sottesa al divieto di falcidia dell'IVA; *ratio*, come più volte ribadito, ascritta alla ritenuta indisponibilità del relativo gettito da parte del legislatore interno, siccome assertivamente imposta dal diritto dell'Unione europea.

Siffatto assunto di partenza, tuttavia, è stato decisamente posto in discussione dalla più volte richiamata sentenza Degano Trasporti sas con considerazioni che, seppur rivolte alla disciplina del concordato preventivo (nel suo assetto antecedente alla riforma apportata dalla legge n. 232 del 2016), possono trasporsi in direzione della norma censurata, considerate le più volte rimarcate affinità che connotano le due procedure di riferimento: una volta chiarito che la normativa euro unitaria non impone sempre e comunque l'integrale riscossione della risorsa, anche nell'accordo di composizione della crisi previsto dalla legge n. 3 del 2012 perde coerenza quel giudizio di intangibilità del credito IVA che, in origine, ha rappresentato la *ratio* del divieto di falcidia della relativa pretesa tributaria.

Di qui l'attuale ingiustificata dissonanza di disciplina che sussiste, *in parte qua*, tra le due procedure, non essendovi motivi che, secondo il canone della ragionevolezza, legittimino il trattamento differenziato cui risultano assoggettati i debitori non fallibili rispetto a quelli che possono accedere al concordato preventivo.

13.4.- L'attuale assetto normativo, inoltre, crea disequaglianze ingiustificate a caduta anche con riferimento agli stessi creditori che partecipano all'accordo di composizione della crisi del debitore non fallibile.

Se per un verso - come evidenziato anche da questa Corte con la sentenza n. 225 del 2014 - prima di tale assetto, era l'indisponibilità dell'IVA, determinata dalla riconducibilità del tributo alle risorse proprie dell'Unione europea, che finiva per porre questa imposta in una posizione di assoluta intangibilità rispetto a tutte le altre voci di credito privilegiate (le quali, anche se di rango posteriore, finivano per risultare posposte a siffatta pretesa tributaria); per altro verso, oggi, a seguito del richiamato orientamento della CGUE, tale situazione di preferenza non ha più ragion d'essere.



13.5.- Né pare che la violazione dell'art. 3 Cost. possa ritenersi esclusa muovendo dall'assunto in forza del quale la regola della falcidiabilità dell'IVA, ora ricavabile dall'art. 182-ter della legge fallimentare, costituirebbe un beneficio accordato ai debitori fallibili in deroga al principio generale dell'indisponibilità della obbligazione tributaria. Ciò al fine di richiamare, in ragione di tale condizione presupposta, la giurisprudenza di questa Corte in forza della quale un trattamento diverso di situazioni analoghe non è di per sé illegittimo allorché quello più favorevole, evocato quale momento di comparazione nell'ottica della denunciata disparità di trattamento, assuma i caratteri della eccezionalità (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 177 e n. 153 del 2017 e n. 111 del 2016).

13.5.1.- Tale assunto non è condivisibile.

Non convince l'affermazione di principio che assegna natura eccezionale alla regola della falcidiabilità dell'IVA, attualmente prevista dall'art. 182-ter della legge fallimentare, anche in sede di concordato preventivo (sul punto, le sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite, n. 760 del 2017 e n. 26988 del 2016).

A ben vedere tale ultima disposizione non prevede letteralmente la possibilità di procedere ad una soddisfazione parziale dell'IVA; piuttosto, non replica più l'originale divieto di falcidia previsto, tra gli altri, per tale tributo, in un quadro di generale falcidiabilità dei crediti tributari, chirografari e privilegiati.

L'art. 182-ter della legge fallimentare non detta, dunque, una specifica regola che possa, in via di eccezione, derogare ad un principio generale. Costituisce, per contro, diretta espressione di una indicazione generale, altro non rappresentando che una diretta declinazione, in relazione alle pretese tributarie, della regola della falcidiabilità dei crediti privilegiati, prevista dall'art. 160, comma 2, della stessa legge in tema di concordato preventivo. Principio, quest'ultimo, che, come già rimarcato, deve ritenersi espressione tipica delle procedure concorsuali, maggiori o minori, con finalità esdebitatoria, tanto da risultare replicato anche per gli strumenti di definizione anticipata delle situazioni di sovraindebitamento prevista dalla legge n. 3 del 2012.

14.- Di qui la fondatezza della questione posta in riferimento all'art. 3 Cost. Resta assorbita la censura riferita all'art. 97 Cost.

15.- L'accoglimento della questione porta, in coerenza, all'ablazione delle parole «all'imposta sul valore aggiunto» dal terzo periodo del comma 1 dell'art. 7 della legge n. 3 del 2012.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), limitatamente alle parole: «all'imposta sul valore aggiunto».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

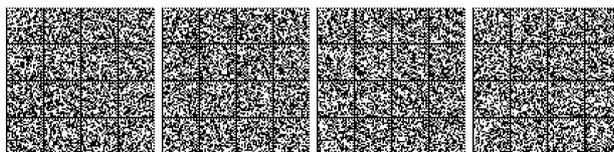
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 246

Sentenza 22 ottobre - 2 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Ricostruzione delle aree colpite da eventi sismici negli anni 2009, 2012, 2016 e 2017 - Funzioni del commissario straordinario - Emanazione di ordinanze e determinazione delle priorità nella ricostruzione pubblica - Necessaria acquisizione del mero parere dei Presidenti delle Regioni interessate, anziché della previa intesa con essi - Lesione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e delle competenze regionali concorrenti nelle materie “protezione civile” e “governo del territorio” - Necessaria salvezza degli atti posti in essere dal commissario straordinario prima della pronuncia - Illegittimità costituzionale, nei limiti e nei termini di cui in motivazione.**

- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, art. 37, comma 1, lettera *a*), numero 1-*bis*), e lettera *b-ter*), modificativi, rispettivamente, dell’art. 2, comma 2, e dell’art. 14, comma 4, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2016, n. 229.
- Costituzione, artt. 3, 4, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

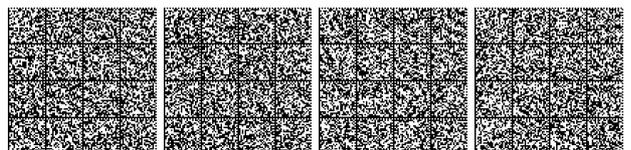
#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 37, comma 1, lettera *a*), numero 1-*bis*), e lettera *b-ter*), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130, promossi con ricorsi della Regione Marche e della Regione Umbria notificati il 18-29 gennaio e il 18-24 gennaio 2019, depositati in cancelleria il 25 e il 28 gennaio 2019, iscritte rispettivamente ai numeri 4 e 6 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 7 e 8, prima serie speciale, dell’anno 2019.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Stefano Grassi per la Regione Marche e Massimo Luciani per la Regione Umbria e l’avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato in data 25 gennaio 2019 (reg. ric. n. 4 del 2019) la Regione Marche ha promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 37, comma 1, lettera *a*), numero 1-*bis*), e lettera *b-ter*), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale.

Le disposizioni impugnate incidono, rispettivamente, sull'art. 2, comma 2, e sull'art. 14, comma 4, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016), convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2016, n. 229.

L'art. 2, comma 2, del d.l. n. 189 del 2016 - prima della modifica da parte dell'art. 37 del d.l. n. 109 del 2018 - prevedeva che le ordinanze adottate dal commissario straordinario, ivi previste, fossero emanate «previa intesa» con i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della «cabina di coordinamento» di cui all'art. 1, comma 5, venendo in rilievo funzioni che hanno ad oggetto, principalmente, la ricostruzione e la riparazione di immobili pubblici e privati a seguito degli eventi sismici. Dopo l'intervento del d.l. n. 109 del 2018, come modificato in sede di conversione in legge, la riportata disposizione prevede che le medesime ordinanze siano adottate dal commissario straordinario non più «previa intesa», bensì semplicemente «sentiti» i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della «cabina di coordinamento».

Parimenti l'art. 14, comma 4, del d.l. n. 189 del 2016, prima della modifica, prescriveva che le priorità degli interventi erano stabilite dal commissario straordinario d'intesa con i vice commissari nella «cabina di coordinamento» suddetta. Nel testo modificato dall'impugnato decreto-legge, invece, l'intesa è stata sostituita dal mero parere, poiché i vice commissari devono essere semplicemente «sentiti».

La difesa della Regione richiama la sentenza n. 303 del 2003 in tema di chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative regionali in capo allo Stato, la cui legittimità è condizionata al coinvolgimento delle Regioni, che nella fattispecie è risultato insufficiente nella parte in cui l'intesa è stata sostituita con il parere.

Nell'ambito della disciplina concernente interventi edilizi in zona sismica, ricondotta dalla Corte alla competenza legislativa concorrente relativa alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., il legislatore statale ha operato la chiamata in sussidiarietà - avocando al centro le relative funzioni amministrative e attribuendole al commissario straordinario - senza prevedere il modulo collaborativo della previa intesa, come invece richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

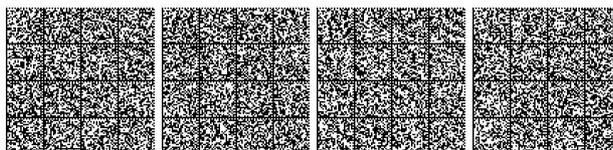
In via alternativa e subordinata, nel ricorso si deduce altresì che la norma in questione, proprio perché riguardante interventi edilizi in zona sismica, risentirebbe della coesistenza di interessi di rilievo sia statale che regionale con riguardo alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Vi sarebbe un intreccio inestricabile di competenze dello Stato e delle Regioni sicché il legislatore statale avrebbe dovuto prevedere uno strumento forte di partecipazione regionale all'esercizio delle stesse, ossia l'intesa che implica la code-terminazione del contenuto dell'atto. Al contrario, con la norma impugnata è stata prevista una forma collaborativa del tutto inadeguata a salvaguardare le competenze della Regione, ossia il parere.

2.- Con atto depositato in data 28 febbraio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel presente giudizio chiedendo a questa Corte di dichiarare il ricorso non fondato.

Innanzitutto l'Avvocatura generale riconosce che la materia in questione è effettivamente quella della «protezione civile», ma in una fattispecie in cui è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale, ancora in atto in quanto ripetutamente prorogato. In particolare, richiama la sentenza n. 327 del 2003, con cui questa Corte ha ricompreso nella nozione di «protezione civile», nel contempo, le attività di prevenzione e previsione delle varie ipotesi di rischio, nonché gli interventi di soccorso conseguenti al concreto verificarsi di circostanze calamitose.

La gestione dell'emergenza viene, invece, ripartita in ragione dell'intensità dell'evento. La competenza viene dislocata a livello regionale quando si tratta di fronteggiare eventi ordinari di intensità sovracomunale e a livello statale «qualora l'intensità degli eventi calamitosi sia tale da superare le capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali» (sentenza n. 327 del 2003).

In quest'ultima evenienza è, pertanto, allo Stato che spetta il ruolo di coordinamento delle operazioni di soccorso e di superamento dell'emergenza come risulta anche dal decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile).



Nell'attività di superamento dell'emergenza di rilievo nazionale, come nella fattispecie in esame, vi è poco spazio per scelte autonome delle Regioni. L'emergenza attiva un autonomo titolo competenziale statale, da cui discenderebbe, nell'immediatezza della crisi, l'inibizione delle Regioni a intervenire, con una sorta di effetto sospensivo delle competenze regionali.

La disposizione censurata - sostiene l'Avvocatura generale - deve essere ritenuta legittima nella misura in cui si riveli non arbitraria e quindi non in violazione del principio di ragionevolezza e di parità di trattamento.

Insomma spetta allo Stato, in deroga alla normativa ordinaria, la gestione degli eventi di natura straordinaria come identificati dalla normativa vigente in materia, in cui rientrano la gestione e il superamento dell'emergenza sismica, in occasione della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale.

3.- Con ricorso depositato in data 28 gennaio 2019 (reg. ric. n. 6 del 2019) la Regione Umbria ha promosso questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione (art. 37, comma 1, lettera a, numero *l-bis*, e lettera *b-ter* del d.l. n. 109 del 2018) in riferimento agli artt. 3, 4, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., sviluppando argomenti in buona parte sovrapponibili a quelli del ricorso della Regione Marche.

In particolare, la difesa della Regione ricorrente lamenta che la disposizione censurata - intervenendo nella materia di competenza concorrente «governo del territorio» nonché nelle materie di competenza residuale regionale «opere pubbliche» e «servizi pubblici locali» - ha soppresso il modello di cooperazione su base paritaria tra Stato e Regioni, sostituendolo con quello del semplice parere non vincolante da parte delle Regioni.

Si richiama la sentenza n. 68 del 2018 in cui questa Corte ha affermato che le disposizioni di legge che disciplinano gli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all'ambito materiale del «governo del territorio».

Secondo la ricorrente, la disposizione censurata incide direttamente sull'esercizio delle attribuzioni regionali senza conservare alle Regioni un adeguato margine di autonomia, in violazione degli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, Cost., quanto alle competenze legislative, e dell'art. 118 Cost. per il profilo delle competenze amministrative.

Essa infatti esorbita dall'ambito dei principi fondamentali della materia «governo del territorio» di competenza legislativa concorrente. Inoltre, la chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative di spettanza regionale manca degli opportuni meccanismi concertativi tra Stato e Regione. Il coinvolgimento delle Regioni non avviene tramite intesa su base paritaria con lo Stato, bensì attraverso una mera audizione o richiesta di parere ai presidenti di Regione.

4.- Con atto depositato in data 28 febbraio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito anche in questo secondo giudizio, chiedendo a questa Corte di dichiarare il ricorso non fondato sulla base di considerazioni identiche a quelle sviluppate con riferimento al precedente ricorso.

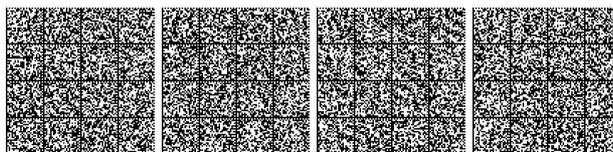
5.- Con memoria depositata in data 1° ottobre 2019 la Regione Marche, nel ribadire le censure contenute nel ricorso, ha replicato altresì alle argomentazioni dell'Avvocatura generale sostenendone l'infondatezza.

6.- Con memoria depositata in data 1° ottobre 2019 la Regione Umbria, nel ribadire le censure contenute nel ricorso, ha anch'essa replicato alle deduzioni dell'Avvocatura generale sostenendone l'infondatezza.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso depositato in data 25 gennaio 2019, la Regione Marche ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera *a*), numero *1-bis*), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130, nella parte in cui - modificando il comma 2 dell'art. 2 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016), convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2016, n. 229 - prevede che, ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui allo stesso art. 2, il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei presidenti delle Regioni interessate e non più l'intesa.

La ricorrente denuncia la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 in tema di chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative in capo allo Stato, vertendosi nelle materie «protezione civile» e «governo del territorio» di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.



Inoltre, con lo stesso ricorso è stata promossa questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera b-ter), del d.l. n. 109 del 2018, nella parte in cui prevede che - ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 14, comma 4, del d.l. n. 189 del 2016, riguardanti la ricostruzione pubblica, parimenti ascrivibili alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. - il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei vice commissari (ossia dei presidenti delle Regioni interessate) e non più l'intesa.

La ricorrente denuncia la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, vertendosi parimenti nelle materie «protezione civile» e «governo del territorio» riconducibili alla competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In via subordinata o alternativa, la ricorrente - con riferimento a entrambe le questioni promosse in via principale - denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione in quanto la disposizione censurata, disciplinando gli interventi edilizi in zona sismica, riconducibili alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio», non ha previsto uno strumento “forte” di partecipazione regionale all'esercizio delle stesse, qual è l'intesa, da ritenersi necessaria sussistendo un intreccio inestricabile di competenze legislative.

2.- Con ricorso depositato in data 28 gennaio 2019, la Regione Umbria ha promosso questioni di legittimità costituzionale della stessa disposizione - art. 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis) e lettera b-ter), del d.l. n. 109 del 2018, come convertito in legge n. 130 del 2018 - nella parte in cui, modificando, rispettivamente, il comma 2 dell'art. 2 e il comma 4 dell'art. 14 del d.l. n. 189 del 2016, ha sostituito all'intesa il mero parere, così violando gli artt. 3, 4, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in quanto:

- l'abbandono dell'intesa, quale meccanismo di leale collaborazione, determina una compressione delle attribuzioni costituzionali regionali, vertendosi nella disciplina degli interventi edilizi in zona sismica, riconducibili alla materia di competenza concorrente «governo del territorio» e a quella di competenza esclusiva regionale “opere pubbliche” e “servizi pubblici locali”;

- la disposizione censurata esorbita dall'ambito dei principi fondamentali della materia di competenza legislativa concorrente «governo del territorio» e sottrae alla Regione l'esercizio delle competenze legislative residuali;

- la disciplina delle funzioni amministrative, attratte in sussidiarietà, limitando il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione o alla richiesta di un parere dei presidenti di Regione nell'ambito della cosiddetta «cabina di coordinamento», senza prevedere un'intesa su base paritaria tra Stato e Regione, viola il principio di leale collaborazione;

- la previsione della richiesta di un mero parere in luogo dell'intesa con i presidenti delle Regioni comprime le attribuzioni regionali senza che sia contestualmente apportato alcun mutamento all'organizzazione della struttura amministrativa commissariale che è preposta agli interventi di ricostruzione dopo il sisma, in contrasto con il principio di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), in quanto il commissario straordinario di Governo impiega risorse amministrative regionali senza adeguato coinvolgimento degli organi regionali.

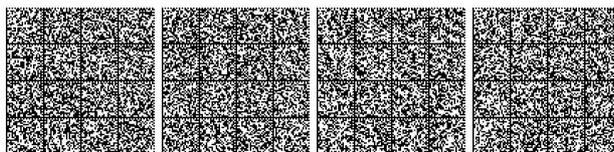
In via subordinata, si denuncia la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. in quanto, nella materia della «protezione civile» e del «governo del territorio», lo Stato non può disciplinare lo svolgimento delle funzioni pubbliche senza riservare alle Regioni sufficienti spazi d'autonomia e senza prevedere un loro adeguato coinvolgimento mediante il meccanismo dell'intesa.

Il ricorso lamenta altresì che, vertendosi in una ipotesi di «intreccio inestricabile» di competenze e non essendo possibile regolare il concorso di competenze secondo un criterio di prevalenza, il legislatore avrebbe dovuto prevedere l'intesa, quale strumento di leale collaborazione su base paritaria tra Stato e Regione.

3.- Le questioni di legittimità costituzionale, promosse con i due ricorsi avverso la medesima norma, sono in larga parte sovrapponibili e, quindi, si rende opportuna la loro trattazione congiunta mediante riunione dei giudizi.

4.- Giova premettere sinteticamente il quadro normativo di riferimento in cui si inserisce la disposizione censurata (art. 37, comma 1, lettera a, numero 1-bis e lettera b-ter, del d.l. n. 109 del 2018).

Essa ha ad oggetto, da una parte, il potere di ordinanza (ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 189 del 2016) del commissario straordinario di Governo nominato (inizialmente con d.P.R. 9 settembre 2016, recante «Nomina di Vasco Errani a Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016») per le attività di indirizzo, coordinamento e impulso finalizzate alla gestione dell'emergenza in conseguenza degli eventi sismici che il giorno 24 agosto 2016 hanno colpito il territorio delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, nonché volte alla ricostruzione delle aree colpite dal sisma; dall'altra parte, l'individuazione, ad opera del medesimo commissario straordinario, delle priorità nella ricostruzione pubblica (ai sensi dell'art. 14, comma 4, del medesimo decreto-legge).



Per l'esercizio di tale potere, era prescritto dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 189 del 2016, nella sua iniziale formulazione, che le ordinanze del commissario straordinario fossero emanate «previa intesa» con i presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della «cabina di coordinamento» di cui all'art. 1, comma 5. Parimenti, l'art. 14, comma 4, richiedeva che le priorità nella ricostruzione pubblica fossero stabilite dal commissario straordinario «d'intesa» con i vice commissari - tali essendo i presidenti delle Regioni interessate - nella stessa «cabina di coordinamento».

La disposizione censurata ha sostituito all'intesa un mero parere, così abbassando il livello di coinvolgimento delle Regioni interessate alle attività suddette: l'art. 2, comma 2, nella vigente formulazione, prevede che le ordinanze commissariali sono emanate «sentiti» i presidenti delle Regioni interessate; l'art. 14, comma 4, dispone che le priorità della ricostruzione pubblica sono stabilite dal commissario straordinario «sentiti» i vice commissari nella «cabina di coordinamento» (ossia i presidenti delle Regioni interessate).

5.- La materia che viene in rilievo - in cui si inseriscono la norma censurata e le disposizioni da quest'ultima modificate - è la «protezione civile», per tale dovendo intendersi quella ricomprendente la tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi, come già riconosceva l'art. 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile). Tale è altresì l'estensione della materia quale risultante dalla nozione ribadita nell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), che definisce la funzione di protezione civile come costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare i beni suddetti ove ricorrano eventi calamitosi. A questa funzione accede anche il risanamento del territorio e l'avvio della ricostruzione.

In linea di continuità con tale nozione, l'art. 2, comma 6, cod. protezione civile pone la gestione dell'emergenza come attuazione coordinata delle misure volte alla rimozione degli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, per ripristinare i servizi essenziali e per ridurre il rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, oltre che alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture pubbliche e private danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e dal patrimonio edilizio, e all'avvio dell'attuazione delle conseguenti prime misure per fronteggiarli.

La protezione civile, che ingloba quindi anche aspetti attinenti alla ricostruzione, di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico, appartiene alla competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e incrocia altresì la materia «governo del territorio», anch'essa di competenza concorrente (sentenze n. 68 del 2018 e n. 60 del 2017).

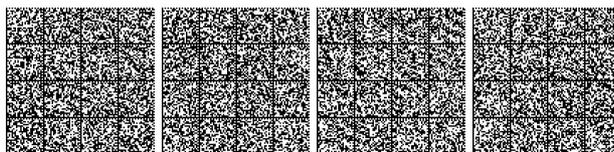
In caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione a livello statale (in generale, sentenza n. 303 del 2003). Questa Corte ha affermato in particolare che le «norme sismiche» dettano «una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 101 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010). Nelle materie di competenza concorrente possono essere attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 284 del 2016).

Però anche in situazioni di emergenza la Regione non è comunque estranea, «giacché, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica» (sentenza n. 8 del 2016).

Inoltre, la «protezione civile», proprio perché inevitabilmente tocca competenze diverse, anche regionali, ha altresì assunto un ruolo di competenza statale «trasversale», seppur concorrente, idonea a condizionare o a limitare l'esercizio di competenze regionali in altri settori, come quello relativo al «governo del territorio» o, più specificamente, agli interventi edilizi in zone sismiche.

A doppio titolo, pertanto, la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni: da una parte, la chiamata in sussidiarietà a livello centrale di funzioni amministrative in materia di «protezione civile» in caso di emergenza di rilievo nazionale richiede il rispetto del principio di leale collaborazione; dall'altra parte, tale necessario coinvolgimento viene in rilievo anche perché l'avvio della ricostruzione incrocia altresì la competenza concorrente delle Regioni in materia di «governo del territorio».

Ha evidenziato questa Corte (sentenza n. 22 del 2012) che la riforma attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) ha inserito la «protezione civile» tra le materie di potestà legislativa concorrente, riservando allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, con la conseguenza che i poteri legislativi e amministrativi, già attribuiti allo Stato, possono trovare attuazione esclusivamente in forza della «chiamata in sussidiarietà», e che la gestione degli stessi deve essere improntata al principio di leale collaborazione.



In attuazione di tale principio il coinvolgimento delle Regioni è previsto in generale dal codice della protezione civile del 2018, che, in linea di continuità con la legge n. 225 del 1992, contiene, in plurime disposizioni, ripetuti momenti di collegamento con le Regioni (nonché con le Province autonome di Trento e di Bolzano) e, altresì, è stato adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata.

In particolare, l'art. 3 del codice prevede che fanno parte del Servizio nazionale della protezione civile, articolato in strutture operative nazionali e regionali, anche i presidenti delle Regioni in qualità di autorità territoriali di protezione civile, assegnatarie delle attribuzioni specifiche di cui all'art. 6. In generale, poi, il successivo art. 15 stabilisce che le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, che assicurano l'indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori, per l'esercizio della funzione e lo svolgimento delle attività di protezione civile, sono adottate su proposta del capo dipartimento della protezione civile e previa intesa, da sancire in sede di Conferenza unificata ovvero di Conferenza Stato-Regioni.

La stessa tipologia degli eventi calamitosi, che attivano l'intervento della protezione civile, chiama in causa le Regioni per la gestione delle emergenze di estensione e rilevanza intermedia: quelle di cui alla lettera *b*) dell'art. 7 del codice. Invece le emergenze riconosciute come di rilievo nazionale sono fronteggiate con mezzi e poteri straordinari (con tipica chiamata in sussidiarietà), da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'art. 24 del codice, e segnatamente con le ordinanze commissariali di cui all'art. 25. In ogni caso sia la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale (art. 24), sia le ordinanze commissariali di protezione civile (art. 25), sono adottate previa intesa con i presidenti delle Regioni interessate.

Il tipico coinvolgimento delle Regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione, che governa sia la chiamata in sussidiarietà a livello statale, sia l'intreccio delle materie, nella fattispecie, di competenza concorrente, si colloca quindi a livello di codeterminazione di numerosi atti, specificandosi pertanto nella prescrizione della previa intesa, prevista infatti altresì da numerose ulteriori norme del codice (artt. 8, 9, 15, 17, 29, 37, 38, 42 e 45).

Sono proprio i principi di sussidiarietà e di adeguatezza - ha sottolineato questa Corte (sentenza n. 32 del 2006) - ad aver indotto il legislatore statale a prevedere un'articolazione delle competenze amministrative in maniera tale da conciliare le necessarie esigenze unitarie e il carattere decentrato e diffuso dell'organizzazione della protezione civile.

Ma sono possibili anche altri moduli partecipativi, meno coinvolgenti, quali il mero raccordo (come per la determinazione degli indirizzi generali per le attività di formazione in materia di protezione civile ex art. 8, comma 1, lettera *f*, cod. protezione civile) o il parere della Regione interessata (come per l'attuazione delle misure per far fronte alle esigenze urgenti della ricostruzione ex art. 25, comma 2, lettera *f*, cod. protezione civile).

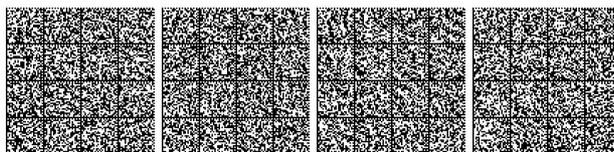
Lo stesso parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 19 dicembre 2017, sullo schema di decreto legislativo in attuazione della legge 16 marzo 2017, n. 30 (Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile), per il riordino del sistema nazionale della protezione civile, poneva in rilievo l'esigenza anche di «misure di semplificazione», segnalando che talora «lo strumento dell'intesa, sicuramente rispettoso delle autonomie, potrebbe rischiare di rendere subvalente l'interesse nazionale rispetto a quello regionale», talché in un caso l'intesa è stata sostituita con il mero raccordo (art. 9, comma 1, lettera *b*, cod. protezione civile).

6.- Tutto ciò premesso in generale, deve ora considerarsi, più specificamente, che il d.l. n. 189 del 2016 si è mosso in sintonia con il canone di leale collaborazione tra Stato e Regioni risultante dai principi fondamentali della materia «protezione civile», prescrivendo l'intesa sia nell'art. 2, comma 2, sia nell'art. 14, comma 4, del citato decreto.

La prima disposizione ha previsto che per l'esercizio delle funzioni di cui al precedente comma 1, il commissario straordinario provvede a mezzo di ordinanze emanate previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della «cabina di coordinamento» di cui all'art. 1, comma 5, e comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri; ordinanze che sono extra ordinem nel senso che possono essere «in deroga a ogni disposizione vigente» (art. 25 cod. protezione civile), ma nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo (sentenza n. 44 del 2019).

La seconda disposizione ha previsto che, sulla base delle priorità stabilite dal commissario straordinario d'intesa con i vice commissari nella «cabina di coordinamento» di cui all'art. 1, comma 5, e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali di cui al comma 2, lettere *a*) e *b*), i soggetti attuatori provvedono a predisporre e inviare i progetti degli interventi al commissario straordinario.

Nel vigore del regime dell'intesa - e, quindi, della codeterminazione del contenuto degli atti - il commissario straordinario ha operato per oltre due anni essendo stato ripetutamente prorogato lo stato di emergenza nazionale, da ultimo dall'art. 1, commi 988, lettera *b*), e 990, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato



per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) e dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici), in corso di conversione.

7.- Il meccanismo di collegamento rappresentato dalla codeterminazione del contenuto dell'atto oggetto dell'intesa nell'apposita sede della menzionata «cabina di coordinamento» ha evidentemente operato senza particolari criticità, sia perché inconvenienti o rallentamenti non sono stati segnalati dall'Avvocatura generale dello Stato, sia soprattutto perché lo stesso Governo, nell'adottare il successivo d.l. n. 109 del 2018, recante, tra l'altro, anche ulteriori misure urgenti per gli eventi sismici verificatisi in Italia centrale negli anni 2016 e 2017 al fine dell'«accelerazione del processo di ricostruzione», non ha modificato - e quindi ha confermato nell'art. 37 (nella sua iniziale formulazione) - la prescrizione dell'intesa prevista, sia nell'art. 2, comma 2, sia nell'art. 14, comma 4, del precedente d.l. n. 189 del 2016. È anzi significativo, in particolare, che al comma 1, lettera *a*), la disposizione (art. 37) mirasse a riallocare la competenza circa la verifica dell'assenza di sovracompensozioni, con riferimento alle normative nazionali ed europee in materia di aiuti di Stato, spostandola dal commissario straordinario ai Presidenti delle quattro Regioni interessate. Quindi in questa parte il decreto-legge, al fine di accelerare il processo di ricostruzione (tale era la rubrica dell'art. 37), accentuava - e nient'affatto ridimensionava - il ruolo dei Presidenti delle Regioni.

È solo in sede di conversione che l'intesa richiesta dall'art. 2, comma 2, e dall'art. 14, comma 4, del precedente d.l. n. 189 del 2016 è stata degradata a parere.

Infatti, nel corso dell'esame alla Camera dell'art. 37 del d.l. n. 109 del 2018 è stato aggiunto, alla lettera *a*), il numero *1-bis*), volto a prevedere che le ordinanze del commissario straordinario fossero emanate, sentiti i presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della «cabina di coordinamento», e non più previa intesa con gli stessi (emendamenti identici 37.1 e 37.3, approvati il 17 ottobre 2018 in sede di commissioni riunite VIII e IX). Inoltre, è stata aggiunta la lettera *b-ter*), che stabiliva che la predisposizione e l'invio al commissario straordinario dei progetti degli interventi per le opere pubbliche e i beni culturali, effettuate dai soggetti attuatori competenti, avvenisse sulla base delle priorità stabilite dal commissario straordinario, nella citata «cabina di coordinamento», di cui all'art. 1, comma 5, del medesimo decreto-legge, sentiti i vice commissari, e non più previa intesa con gli stessi (emendamenti identici 37.5 e 37.6, approvati il 17 ottobre 2018 in sede di commissioni riunite VIII e IX).

In breve, sono stati approvati emendamenti (di identico contenuto), i quali hanno previsto che il commissario straordinario, sia nell'adottare le ordinanze di cui all'art. 2, sia nel fissare le priorità per la ricostruzione pubblica di cui all'art. 14, sentisse i presidenti delle Regioni interessate, senza più necessità dell'intesa con gli stessi.

Dagli atti parlamentari non risulta la ragione di questa significativa modifica che, in controtendenza rispetto alla conferma della disposizione originaria (art. 37) nella parte in cui invece accentuava il ruolo dei presidenti delle Regioni quanto alla già richiamata questione delle sovracompensozioni, ne ridimensionava il ruolo quanto alle ordinanze del commissario straordinario e al piano delle priorità per la ricostruzione pubblica. Vi è solo un fugace e meramente assertivo riferimento a una non meglio precisata finalità di rendere più efficace l'azione del commissario straordinario (intervento dell'on. Patassini nella suddetta seduta del 17 ottobre 2018). Né l'Avvocatura generale ha offerto ulteriori elementi di valutazione in proposito.

Anche nella successiva relazione sul testo approvato in Commissione (seduta del 24 ottobre 2018) emerge questa sostanziale discrasia. Da una parte si dice: «L'articolo 37 prevede il trasferimento dal commissario straordinario ai vice commissari delle funzioni di monitoraggio sugli aiuti previsti dal decreto-legge n. 189 del 2016, al fine di verificare l'assenza di sovra-compensazioni in materia di aiuti di Stato [...]». Dall'altra parte si afferma: «Nel corso dell'esame in sede referente sono state aggiunte ulteriori disposizioni volte ad innovare il settore della governance della ricostruzione».

Quest'ultimo riferimento riguarda evidentemente le modifiche apportate dai due menzionati emendamenti convergenti nel sostituire l'intesa con il parere, senza però alcun chiarimento in ordine alle ragioni della modifica.

Questo ingiustificato abbassamento del livello di coinvolgimento delle Regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente, ridonda in lesione del principio di leale collaborazione e dei parametri indicati dalle difese delle Regioni ricorrenti (artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.), atteso che in generale nella materia della «protezione civile» e del «governo del territorio» l'intesa costituisce lo strumento adeguato di coinvolgimento delle Regioni. In particolare nella fattispecie in esame, della ricostruzione a seguito del sisma del 2016, l'intesa - come già evidenziato - era stata ritenuta strumento adeguato in sede di adozione sia del d.l. n. 189 del 2016, sia del d.l. n. 109 del 2018, senza che nessun particolare inconveniente nell'azione amministrativa del commissario straordinario risultasse essere stato denunciato o segnalato. La maggiore adeguatezza dell'intesa rispetto al parere, allorché la norma statale incroci competenze regionali anche solo concorrenti, è stata da ultimo ritenuta nella sentenza n. 72 del 2019.



8.- Conseguie l'illegittimità *in parte qua* della disposizione impugnata, risultando assorbiti i profili subordinati delle censure mosse nel ricorso della Regione Marche e gli ulteriori parametri indicati nel ricorso della Regione Umbria.

La *reductio ad legitimitatem* richiede il ripristino della prescrizione dell'intesa - sia per le ordinanze del commissario straordinario (ex art. 2, comma 2, del d.l. n. 189 del 2016), sia per la determinazione delle priorità della ricostruzione pubblica (ex art. 14, comma 4, dello stesso decreto-legge) - laddove ora è previsto, dalla disposizione censurata, il mero parere dei Presidenti delle Regioni interessate.

È però necessaria la modulazione temporale degli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale, come questa Corte ha talora affermato.

È vero che «[l]e sentenze di accoglimento, in base al disposto dell'art. 136 Cost. confermato dall'art. 30 l. 11 marzo 1953 n. 87, operano ex tunc perché producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia di illegittimità sicché, dal giorno successivo alla loro pubblicazione, le norme dichiarate incostituzionali non possono più trovare applicazione» (sentenza n. 139 del 1984; così anche le sentenze n. 127 del 1966 e n. 49 del 1970). Ma la naturale retroattività degli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale non è senza eccezioni.

Da una parte, diversa è la decorrenza in caso di «illegittimità costituzionale sopravvenuta» (sentenza n. 178 del 2015), allorché è questa stessa Corte che indica in dispositivo la data in cui si verifica l'incostituzionalità, data successiva a quella di efficacia della disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenze n. 501 del 1988, n. 1 del 1991, n. 416 del 1992, nonché la stessa citata sentenza n. 178 del 2015) oppure stabilisce che la declaratoria di illegittimità costituzionale «non incide [...] in alcun modo su quanto finora avvenuto, sia in via amministrativa sia in via giurisdizionale» (sentenza n. 266 del 1988).

9.- D'altra parte, è possibile che vi sia «l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti» (sentenza n. 10 del 2015). Può infatti eccezionalmente presentarsi l'esigenza di bilanciamento con altri valori e principi costituzionali, i quali in ipotesi risulterebbero gravemente in sofferenza ove tali effetti risalissero, come di regola, retroattivamente fino alla data di efficacia della norma censurata.

Parimenti in precedenza, nella sentenza n. 1 del 2014 questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme della legge per l'elezione della Camera dei deputati e di quella per l'elezione del Senato della Repubblica, ha avvertito che «la decisione [...] produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale» venendo in gioco «il principio fondamentale della continuità dello Stato».

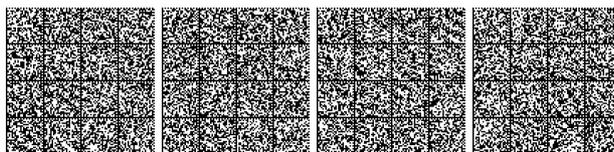
Altresì, nel censurare previsioni istitutive di fondi statali settoriali, che risultavano parzialmente illegittime quanto al difettoso coinvolgimento delle Regioni non essendo prescritta la previa intesa con gli enti territoriali, questa Corte ha fatto talora salvi i procedimenti di spesa in corso per evitare il pregiudizio di diritti costituzionali, precisando che «la dichiarazione di illegittimità costituzionale [...] della previsione in esso contenuta non produce effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino detti diritti», ossia i «diritti costituzionali delle persone (si pensi per esempio agli interventi antisismici nelle scuole o all'eliminazione delle barriere architettoniche)» (sentenza n. 74 del 2018; in senso conforme anche la sentenza n. 71 del 2018).

10.- Anche nella fattispecie in esame ricorre un'analogha esigenza di salvezza degli effetti utili dell'azione amministrativa già posta in essere in una situazione emergenziale, quale quella conseguente agli eventi sismici del 2016 e del 2017 nell'Italia centrale.

Infatti, l'esigenza contingente ed eccezionale - in quanto derivante da una calamità con connotazione di situazione di emergenza nazionale - di continuità dell'azione del commissario straordinario è rilevante sul piano costituzionale (art. 97 Cost.) e comporta la necessaria salvezza degli atti di quest'ultimo, per i quali sia intervenuto, nella vigenza (e in osservanza) della disposizione censurata, il parere favorevole dei (e non già l'intesa con i) Presidenti delle Regioni interessate.

In tale situazione l'efficacia retroattiva della presente pronuncia rischierebbe di incidere negativamente sull'azione amministrativa già utilmente posta in essere dal commissario straordinario, pur non ancora consolidatasi in una situazione esaurita. Ciò infatti rappresenterebbe un fattore di ritardo nella ricostruzione e rimozione dei danni dei suddetti eventi sismici, la cui accelerazione, al contrario, costituisce, tra le altre, la ragione ispiratrice del recente d.l. n. 123 del 2019, in corso di conversione.

Da ciò, la dichiarazione di illegittimità costituzionale nei limiti e nei termini di cui in motivazione.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale, nei limiti e nei termini di cui in motivazione, dell'art. 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, nella parte in cui ha previsto rispettivamente che le ordinanze del commissario straordinario di cui all'art. 2, comma 2, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2016, n. 229, sono adottate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate anziché previa intesa con gli stessi e che le priorità degli interventi di cui all'art. 14, comma 4, dello stesso decreto-legge sono stabilite dal commissario straordinario sentiti i vice commissari anziché previa intesa con gli stessi.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

F.to:

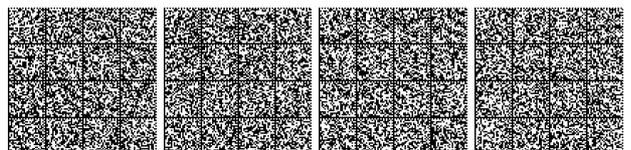
Giorgio LATTANZI, *Presidente*Giovanni AMOROSO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190246





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 214

*Ordinanza del 18 aprile 2019 del Tribunale di Bari  
nel procedimento civile promosso da P. A. contro L. srl*

**Lavoro e occupazione - Disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Tutela per ipotesi specificate di vizi formali e procedurali del licenziamento - Meccanismo di determinazione dell'indennità spettante al lavoratore.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 4.

## TRIBUNALE DI BARI

## SEZIONE LAVORO

Il Giudice del lavoro, dott.ssa Isabella Calia,  
sciogliendo la riserva di cui al verbale di udienza del giorno 8 aprile 2019,  
esaminati gli atti della causa per controversia in materia di lavoro iscritta al n. 14629/2017 del R.G. proposta da P. A. rappresentata e difesa dagli avv.ti Gianluca Loconsole e Gaetano Fabrizio Carbonara, ricorrente;  
contro L. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore* rappresentata e difesa dall'avv. Antonella Depunzio, resistente;

uditi i procuratori delle parti e viste le conclusioni formulate all'esito della discussione relativa alla questione di legittimità costituzionale prospettata d'ufficio, concernente l'art. 4 decreto legislativo n. 23/2015 limitatamente alle parole «di importo pari a una mensilità retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio», in riferimento agli articoli 3, 4 comma 1, 35 comma 1, 24 Cost.,

ha pronunciato la seguente ordinanza di remissione degli atti alla Corte costituzionale.

Oggetto della causa: impugnazione di licenziamento intimato nei confronti di lavoratrice assunta in data 5 settembre 2016 e conseguente domanda principale di reintegrazione nel posto di lavoro e risarcimento del danno ai sensi dell'art. 2 o dell'art. 3, comma 2, decreto legislativo n. 23/2015, nonché domanda subordinata di declaratoria di estinzione del rapporto con condanna al pagamento dell'indennità *ex art.* 3, comma 1 o art. 4, decreto legislativo n. 23/2015.

Oggetto della remissione: art. 4, decreto legislativo n. 23/2015 limitatamente alle parole «di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio», in riferimento:

- all'art. 3 Cost.;
- all'art. 4, comma 1, Cost.;
- all'art. 35, comma 1, Cost.;
- all'art. 24 Cost.

*I fatti di causa.*

La ricorrente ha impugnato il licenziamento per giusta causa intimatole con nota del 23 ottobre 2017, ricevuta il 24 ottobre 2017, a seguito di procedimento disciplinare avviato con lettera di contestazione dell'11 ottobre 2017.

In particolare, ha lamentato la nullità/illegittimità del licenziamento per insussistenza del fatto materiale contestato, deducendo la violazione del diritto di difesa e del procedimento *ex art.* 7 St. Lav., nonché il difetto di giusta causa e/o di giustificato motivo soggettivo.



Costituitasi in giudizio, la società convenuta ha contestato integralmente la fondatezza delle avverse pretese, concludendo pertanto per il rigetto del ricorso.

Nella comunicazione di recesso la parte datoriale ha fatto riferimento a tre addebiti: in relazione a uno di essi (presunta condotta reticente o mendace, per avere la lavoratrice taciuto la circostanza di essere stata tratta in arresto) è stata accertata l'insussistenza materiale del fatto contestato; in relazione ad altro addebito (assenza ingiustificata dal lavoro per più di cinque giorni) è stata accertata la violazione dell'obbligo di preventiva contestazione *ex art. 7 St. lav.*; il terzo e principale addebito (grave violazione degli obblighi di diligenza, correttezza e buona fede per aver posto in essere, fuori dall'ambito lavorativo, comportamenti tali da ledere gli interessi morali e materiali del datore di lavoro) è stato invece ritenuto sussistente e sufficiente a legittimare il licenziamento.

Tuttavia, l'intero *iter* disciplinare, dunque relativo anche a tale ultimo addebito, è stato viziato dall'inosservanza, della disposizione di cui all'art. 138, comma 3 del CCNL Turismo Confcommercio - pubblici esercizi, pacificamente applicabile e applicato al rapporto in questione, ai sensi del quale «La contestazione degli addebiti con la specificazione del fatto costitutivo della infrazione sarà fatta mediante comunicazione scritta nella quale sarà indicato il termine entro cui il lavoratore potrà presentare gli argomenti a propria difesa. Tale termine non potrà essere, in nessun caso, inferiore a cinque giorni».

Dai documenti ritualmente prodotti in giudizio risulta infatti che nella nota di contestazione degli addebiti è stato del tutto omesso l'avviso, diretto alla lavoratrice, concernente la facoltà di rendere giustificazioni nel termine di cinque o più giorni, in violazione del richiamato art. 138, comma 3 CCNL, che nel caso di specie ha integrato e reso più stringente il precetto normativo di cui all'art. 7 St. lav.

Il licenziamento è stato dunque ritenuto illegittimo in quanto affetto da un vizio procedurale o formale, con esclusione invece della ricorrenza delle ipotesi di tutela reintegratoria *ex art. 2 o ex art. 3, comma 2, decreto legislativo n. 23/2015* (per nullità, o per insussistenza dei fatti materiali posti a base del recesso) e con esclusione altresì della ricorrenza dell'ipotesi di illegittimità sostanziale di cui all'art. 3, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015 (per difetto di giusta causa e/o di giustificato motivo soggettivo).

Con sentenza non definitiva pronunciata in data 4 marzo 2019 (allegato n. 1 alla presente ordinanza) la causa è stata decisa limitatamente all'accertamento dell'illegittimità procedurale del licenziamento impugnato, con conseguente individuazione della tutela applicabile in favore della lavoratrice in quella apprestata dall'art. 4, decreto legislativo n. 23/2015, ai sensi del quale «Nell'ipotesi in cui il licenziamento sia intimato con violazione del requisito di motivazione di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 604 del 1966 o della procedura di cui all'art. 7 della legge n. 300 del 1970, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle tutele di cui agli articoli 2 e 3 del presente decreto»; il rapporto di lavoro è stato pertanto dichiarato estinto a decorrere dal 24 ottobre 2017, data di ricezione della comunicazione di licenziamento.

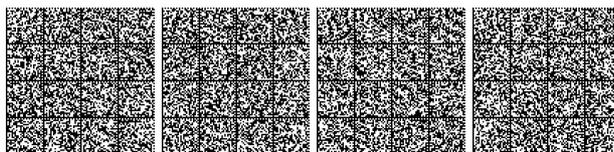
Non si è tuttavia proceduto alla quantificazione dell'indennità spettante alla ricorrente ai sensi del menzionato art. 4, decreto legislativo n. 23/2015, ritenendosi che la disposizione non vada esente da censure di incostituzionalità e che, d'altro canto, non vi siano margini per una sua interpretazione conforme a Costituzione.

Con separata ordinanza pronunciata nella medesima data del 4 marzo 2019 (allegato n. 2) è stata disposta la prosecuzione del giudizio esclusivamente ai fini della determinazione dell'importo dell'indennità *ex art. 4, decreto legislativo n. 23/2015* (nonché ai fini della regolamentazione delle spese di lite), e in tale sede è stata prospettata la necessità di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale della norma citata limitatamente alle parole «di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio» in riferimento agli articoli 3, 4 comma 1 e 35 comma 1 Cost., nei termini che saranno di seguito esposti.

La causa è stata perciò rinviata all'udienza di discussione dell'8 aprile 2019, con contestuale autorizzazione rivolta alle parti a depositare brevi note in ordine alla questione di legittimità costituzionale.

Parte ricorrente ha condiviso il dubbio di costituzionalità prospettato dall'ufficio, richiamando la sentenza della Consulta n. 194/2018 che ha dichiarato parzialmente incostituzionale l'art. 3, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015, e ritenendo che le motivazioni ivi espresse siano perfettamente estensibili all'art. 4.

Parte convenuta ha dichiarato di rimettersi alla decisione dell'ufficio in ordine alla questione di costituzionalità dell'art. 4 del decreto legislativo n. 23/2015.



### La questione di legittimità costituzionale.

Come già accennato in sede di esposizione dei fatti di causa, si ritiene necessario procedere alla rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché sia scrutinata la legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 4, decreto legislativo n. 23/2015.

Tale disposizione è sicuramente applicabile e rilevante nel giudizio *a quo*, all'esito del quale, con sentenza non definitiva, la domanda proposta dalla ricorrente è stata accolta solo parzialmente, sicché, escluse la nullità o l'illegittimità sostanziale del licenziamento, ne è stata invece accertata l'illegittimità procedurale e il rapporto di lavoro è stato dichiarato estinto, proprio ai sensi dell'art. 4, decreto legislativo n. 23/2015.

Si riporta qui nuovamente il testo della norma: «Nell'ipotesi in cui il licenziamento sia intimato con violazione del requisito di motivazione di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 604 del 1966 o della procedura di cui all'art. 7 della legge n. 300 del 1970, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle tutele di cui agli articoli 2 e 3 del presente decreto».

Nelle more del giudizio principale è intervenuta la sentenza n. 194 depositata l'8 novembre 2018, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015, limitatamente alle parole «di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio».

Prima della pronuncia appena menzionata, l'art. 3, comma 1 così recitava: «Salvo quanto disposto dal comma 2, nei casi in cui risulta accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità».

La Consulta ha ritenuto che il meccanismo di rigida predeterminazione dell'indennizzo spettante in caso di licenziamento illegittimo, ancorato all'unico parametro dell'anzianità di servizio, contrasti tanto con il principio di eguaglianza, quanto con quello di ragionevolezza, non realizzando un adeguato contemperamento degli interessi in conflitto; ha quindi chiarito che, nel rispetto dei limiti, minimo e massimo, dell'intervallo in cui va quantificata l'indennità spettante al lavoratore illegittimamente licenziato, deve tenersi conto innanzitutto dell'anzianità di servizio, nonché degli altri criteri desumibili in chiave sistematica dalla evoluzione della disciplina limitativa dei licenziamenti (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'attività economica, comportamento e condizioni delle parti).

Con la medesima pronuncia la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, di cui in questa sede occorre fare applicazione.

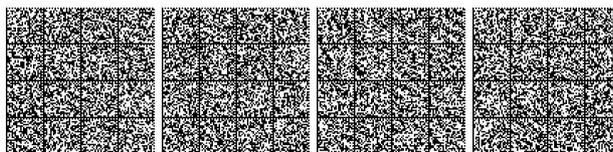
La declaratoria di inammissibilità è però scaturita dal giudizio di irrilevanza della questione, essendo il menzionato art. 4 inapplicabile in quel giudizio *a quo*, sicché l'eventuale risoluzione della questione prospettata con riferimento alla citata disposizione non avrebbe avuto alcuna incidenza sul procedimento pendente dinanzi al rimettente.

Ne consegue che non è preclusa la riproposizione della questione sull'art. 4 nel corso di un giudizio, come il presente, ove esso è sicuramente rilevante.

Essendo perfettamente sovrapponibile il criterio di calcolo dell'indennità, è inevitabile valutare l'incidenza della pronuncia n. 194/2018 anche sull'art. 4.

Le parole censurate dalla Consulta, contenute nell'art. 3 («di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio»), sono infatti identiche, tranne che per il numero di mensilità (due invece che *una*), alla dizione dell'art. 4 («di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio»).

Orbene, si ritiene che la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 3, comma 1 non possa spiegare effetti immediati e diretti sulla norma applicabile nel presente procedimento (art. 4): sia perché quest'ultima contiene una previsione distinta e autonoma rispetto all'art. 3, a differenza, per esempio, dell'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015, che rinvia invece espressamente all'art. 3, comma 1 per stabilire la base di calcolo dell'indennizzo dovuto ai dipendenti delle piccole imprese; sia perché la questione di costituzionalità dell'art. 4, pure sollevata dall'altro giudice rimettente, è stata dichiarata inammissibile (per difetto di rilevanza); sia perché alcune delle argomentazioni espresse dalla Consulta



a sostegno della declaratoria di illegittimità dell'art. 3, comma 1 fanno riferimento al caso specifico del licenziamento «ingiustificato», cioè privo di valido motivo, non sorretto da giusta causa o da giustificato motivo soggettivo, che è ipotesi diversa da quella qui in discussione, concernente un licenziamento illegittimo in quanto affetto da vizio procedurale.

D'altronde, le due norme sono state introdotte nell'ordinamento per sanzionare diversi tipi di illegittimità, risultando l'art. 3, comma 1 applicabile «nei casi in cui risulta accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa», e venendo invece in rilievo l'art. 4 «Nell'ipotesi in cui il licenziamento sia intimato con violazione del requisito di motivazione di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 604 del 1966 o della procedura di cui all'art. 7 della legge n. 300 del 1970».

Il meccanismo previsto dall'art. 4 non può quindi restare travolto dalla declaratoria di incostituzionalità che ha interessato l'art. 3.

Tuttavia, proprio perché le due disposizioni adottano lo stesso congegno, ancorato esclusivamente all'anzianità di servizio, i dubbi circa la legittimità dell'una non possono discostarsi da quelli già acclarati in ordine all'illegittimità dell'altra, e conducono a richiedere una espressa pronuncia della Corte costituzionale.

Come già accennato, infatti, oggetto delle doglianze di illegittimità non è stato il quantum delle soglie minima e massima entro cui può essere stabilita l'indennità, bensì il meccanismo di determinazione dell'indennità stessa, posto che la norma presa in esame dalla Consulta (art. 3), al pari di quella da applicare nel presente giudizio (art. 4), introduce un criterio rigido e automatico, basato sull'anzianità di servizio, tale da precludere qualsiasi discrezionalità valutativa, in violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, in quanto in contrasto con l'esigenza di assicurare un adeguato ristoro del concreto pregiudizio subito dal lavoratore, nonché un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente o illegittimamente.

La Corte, con la sentenza n. 194/2018, ha rilevato che «Il meccanismo di quantificazione indicato connota l'indennità come rigida, in quanto non graduabile in relazione a parametri diversi dall'anzianità di servizio, e la rende uniforme per tutti i lavoratori con la stessa anzianità. L'indennità assume così i connotati di una liquidazione legale forfettizzata e standardizzata, proprio perché ancorata all'unico parametro dell'anzianità di servizio, a fronte del danno derivante al lavoratore dall'illegittima estromissione dal posto di lavoro a tempo indeterminato.

Il meccanismo di quantificazione dell'indennità opera entro limiti predefiniti sia verso il basso sia verso l'alto», giungendo ad affermare che «In una vicenda che coinvolge la persona del lavoratore nel momento traumatico della sua espulsione dal lavoro, la tutela risarcitoria non può essere ancorata all'unico parametro dell'anzianità di servizio. Non possono che essere molteplici i criteri da offrire alla prudente discrezionale valutazione del giudice chiamato a dirimere la controversia. Tale discrezionalità si esercita, comunque, entro confini tracciati dal legislatore per garantire una calibrata modulazione del risarcimento dovuto, entro una soglia minima e una massima.

All'interno di un sistema equilibrato di tutele, bilanciato con i valori dell'impresa, la discrezionalità del giudice risponde, infatti, all'esigenza di personalizzazione del danno subito dal lavoratore, pure essa imposta dal principio di eguaglianza.

La previsione di una misura risarcitoria uniforme, indipendente dalle peculiarità e dalla diversità delle vicende dei licenziamenti intimati dal datore di lavoro, si traduce in un'indebita omologazione di situazioni che possono essere — e sono, nell'esperienza concreta — diverse».

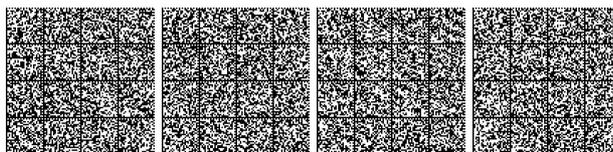
Pertanto, l'art. 3, comma 1, nella parte in cui determina l'indennità in un «importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio», è stato ritenuto contrastante con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'ingiustificata omologazione di situazioni diverse.

Con riguardo al principio di ragionevolezza, la Consulta ha censurato l'art. 3, comma 1 per una duplice ragione.

Da un canto, è stata ravvisata l'inidoneità dell'indennità a costituire un adeguato ristoro del concreto pregiudizio subito dal lavoratore a causa del licenziamento illegittimo, in quanto «(...) la rigida dipendenza dell'aumento dell'indennità dalla sola crescita dell'anzianità di servizio mostra la sua incongruenza soprattutto nei casi di anzianità di servizio non elevata, come nel giudizio *a quo*. In tali casi, appare ancor più inadeguato il ristoro del pregiudizio causato dal licenziamento illegittimo, senza che a ciò possa sempre ovviare la previsione della misura minima dell'indennità di quattro (e, ora, di *sei*) mensilità».

Dall'altro, la Consulta ha ritenuto l'indennità inidonea a costituire un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare illegittimamente, poiché «l'inadeguatezza dell'indennità forfettizzata stabilita dalla previsione denunciata rispetto alla sua primaria funzione ripartorio-compensativa del danno sofferto dal lavoratore ingiustamente licenziato è suscettibile di minare, in tutta evidenza, anche la funzione dissuasiva della stessa nei confronti del datore di lavoro, allontanandolo dall'intento di licenziare senza valida giustificazione e di compromettere l'equilibrio degli obblighi assunti nel contratto».

In relazione ai parametri costituzionali degli articoli 4, primo comma e 35, primo comma, Cost., si è poi osservato che «Alla luce di quanto si è sopra argomentato circa il fatto che l'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2015, nella parte appena citata, prevede una tutela economica che non costituisce né un adeguato ristoro del danno prodotto,



nei vari casi, dal licenziamento, né un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente, risulta evidente che una sfatta tutela dell'interesse del lavoratore alla stabilità dell'occupazione non può ritenersi rispettosa degli articoli 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost., che tale interesse, appunto, proteggono.

L'irragionevolezza del rimedio previsto dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2015 assume, in realtà, un rilievo ancor maggiore alla luce del particolare valore che la Costituzione attribuisce al lavoro (articoli 1, primo comma, 4 e 35 Cost.), per realizzare un pieno sviluppo della personalità umana».

Così sintetizzati alcuni dei profili di illegittimità costituzionale riscontrati con riferimento all'art. 3, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015, si osserva che dubbi analoghi investono la conformità alla Costituzione dell'omologo criterio di quantificazione dell'indennità previsto dal successivo art. 4, ritenendosi che i principi affermati dalla Corte costituzionale siano estensibili anche a quella parte dell'art. 4 che ricalca fedelmente l'inciso dell'art. 3 ormai espunto dall'ordinamento in quanto incostituzionale.

Invero, le esigenze di adeguato ristoro del pregiudizio subito, di commisurazione del costo del licenziamento illegittimo anche alla capacità economica dell'impresa, di valorizzazione delle peculiarità del caso concreto, valutate dalla Consulta in relazione all'ipotesi del licenziamento illegittimo per ragioni sostanziali, non possono essere ignorate nei casi di licenziamento viziato sotto il profilo formale o procedurale, atteso che anche le violazioni procedurali possiedono diverse gradazioni di gravità, e anche un licenziamento illegittimo per questioni di forma può produrre pregiudizi differenziati in base alle condizioni delle parti, all'anzianità del lavoratore, alle dimensioni dell'azienda.

Né può sostenersi che, stante la minore gravità dei vizi procedurali rispetto a quelli sostanziali (minore gravità che non è in discussione, essendo stata sancita a monte dal legislatore tramite la diversificazione delle soglie minima e massima dell'indennità negli articoli 3 e 4, decreto legislativo n. 23/2015), le argomentazioni espresse dalla Consulta in ordine all'art. 3 non potrebbero valere per l'art. 4, in quanto, lo si ribadisce, oggetto di censura non sono la misura in sé dell'indennità o i limiti minimo e massimo della stessa, bensì esclusivamente il meccanismo automatico di calcolo, che è (era) previsto in maniera assolutamente analoga dagli articoli 3 e 4, decreto legislativo n. 23/2015.

È del resto innegabile che il diritto a essere licenziati solo all'esito di un regolare procedimento disciplinare, o comunque in virtù di un provvedimento chiaro, espresso, specifico, motivato, non riceverebbe adeguata tutela da un meccanismo risarcitorio che consentisse di predeterminare in maniera fissa l'importo dell'indennità sulla base del solo criterio dell'anzianità del dipendente, risultando tale rimedio non congruo rispetto alla finalità di dissuadere i datori di lavoro dal porre in essere licenziamenti affetti da vizi di forma: parimenti, un tale congegno automatico di quantificazione dell'indennità impedirebbe di valorizzare la differente gravità delle violazioni commesse, che invece il precedente legislatore ha espressamente mostrato di voler tenere in considerazione, indicandola quale criterio di commisurazione del risarcimento (*cf.* art. 18, comma 6 St. lav. così come modificato dalla legge n. 92/2012: «Nell'ipotesi in cui il licenziamento sia dichiarato inefficace per violazione del requisito di motivazione di cui all'art. 2, comma 2, della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, della procedura di cui all'art. 7 della presente legge, o della procedura di cui all'art. 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, si applica il regime di cui al quinto comma, ma con attribuzione al lavoratore di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata, in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, tra un minimo di sei e un massimo di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, con onere di specifica motivazione a tale riguardo»).

L'art. 4, decreto legislativo n. 23/2015 contrasta dunque con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza sanciti dall'art. 3 Cost., nonché con gli articoli 4, comma 1 e 35, comma 1 Cost., poiché una tutela inadeguata a fronte di un licenziamento illegittimo sotto il profilo procedurale è altrettanto lesiva del diritto al lavoro quanto l'analoga inadeguata tutela, ormai dichiarata incostituzionale, prevista per i licenziamenti illegittimi sotto il profilo sostanziale.

Va inoltre considerato che le garanzie procedurali poste dall'ordinamento a presidio di un regolare e legittimo licenziamento disciplinare (la cui violazione ha appunto determinato la valutazione di illegittimità del licenziamento nel presente giudizio *a quo*) sono espressione del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost., sicché l'irragionevole modalità di calcolo dell'indennità prevista dall'art. 4, decreto legislativo n. 23/2015 finisce per contrastare anche con il precetto costituzionale del richiamato art. 24.

Come ricordato dalla stessa Corte costituzionale (sentenze n. 460 del 2000, n. 182 del 2008), vero è che la proclamazione contenuta nell'art. 24 Cost. indubbiamente si dispiega nella pienezza del suo valore prescrittivo solo con riferimento ai procedimenti giurisdizionali; essa non manca tuttavia di riflettersi, seppure in maniera più attenuata, sui procedimenti disciplinari, in ragione della «natura sanzionatoria delle pene disciplinari, che sono destinate ad incidere sullo stato della persona nell'impiego o nella professione» (Corte cost., sentenza n. 71 del 1995). L'approdo del procedimento può toccare invero la sfera lavorativa e, con essa, le condizioni di vita della persona e postula perciò, anche in relazione ai procedimenti non aventi carattere giurisdizionale, talune garanzie che non possono mancare, quali la contestazione degli addebiti e la conoscenza, da parte dell'interessato, dei fatti e dei documenti sui quali si fondano (Corte cost., sentenza n. 505 del 1995).



D'altro canto, gli ultimi arresti della giurisprudenza di legittimità ribadiscono che l'esercizio del diritto di difesa ha piena copertura, in virtù dell'art. 24 Cost., anche in sede di procedimento disciplinare ex art. 7, legge n. 300/1970 (cfr. Cassazione n. 13383/2017, n. 16590/2018).

Si auspica pertanto che anche dall'art. 4. al pari di quanto avvenuto per l'art. 3, siano espunte le parole «di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio», e che, nel rispetto dei limiti, minimo e massimo, dell'intervallo in cui va quantificata l'indennità (da due a dodici mensilità), possa tenersi conto innanzitutto dell'anzianità di servizio, nonché della gravità della violazione formale o procedurale (criterio già espressamente previsto dall'art. 18, comma 6 St. lav.) e degli altri parametri indicati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 194/2018 (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'attività economica, comportamento e condizioni delle parti).

#### *Rilevanza della questione.*

Nel caso di specie, nella vigenza della norma qui sospettata di incostituzionalità, la ricorrente avrebbe diritto a un'indennità pari a due mensilità, posto che il suo rapporto lavorativo è durato poco più di un anno (dal 5 settembre 2016 al 24 ottobre 2017).

Se, viceversa, la questione di legittimità fosse accolta in termini analoghi a quanto avvenuto per l'art. 3, comma 1, i criteri da utilizzare per la commisurazione dell'indennità, in aggiunta all'anzianità di servizio, potrebbero essere ricercati nelle disposizioni di cui all'art. 8, legge n. 604/1966 e art. 18, comma 6 St. lav. (che a sua volta richiama il comma 5, prevedendo l'applicazione del «regime di cui al quinto comma, ma con attribuzione al lavoratore di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata, in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, tra un minimo di sei e un massimo di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, con onere di specifica motivazione a tale riguardo»).

Occorrerebbe quindi considerare, da un lato, la ridotta anzianità di servizio della ricorrente (un anno), fattore che sposta la misura dell'indennità verso il limite minimo (due mensilità); dall'altro, gli elementi che invece inducono ad aumentare detta misura, vale a dire le notevolissime dimensioni dell'impresa convenuta in termini di fatturato e l'elevatissimo numero di dipendenti occupati (nell'ordine di migliaia), nonché la non trascurabile entità della violazione commessa dalla società datrice (mancata indicazione del termine a difesa nella lettera di contestazione), unitamente alla circostanza che uno solo degli addebiti posti a fondamento del recesso è risultato sussistente: la valutazione ponderata di tali criteri indurrebbe a ritenere equa, fra il minimo di 2 e il massimo di 12, un'indennità sicuramente superiore al minimo.

Ma anche laddove, nell'ipotesi di accoglimento della presente questione, i parametri cui ancorare la commisurazione dell'indennità venissero individuati non già nel combinato disposto dei commi 5 e 6 dell'art. 18 St. lav., bensì unicamente nel comma 6, dovendosi perciò valorizzare, unitamente all'anzianità di servizio, solo la minore o maggiore gravità della violazione, è innegabile che nel caso di specie la misura dell'indennizzo spettante alla ricorrente sarebbe superiore al minimo, in quanto la violazione procedurale commessa dalla datrice di lavoro non è di lieve entità: non solo è stata omessa l'indicazione del termine entro cui rendere le eventuali giustificazioni, ma è stata anche del tutto omessa la preventiva contestazione di uno degli addebiti (assenza ingiustificata dal lavoro per più di cinque giorni).

#### *Impossibilità di interpretazione conforme a Costituzione.*

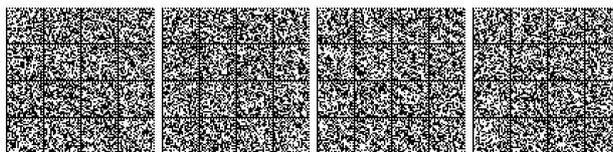
La formulazione dell'art. 4, decreto legislativo n. 23/2015 (al pari di quella dell'art. 3, comma 1) non offre possibilità di interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto il criterio dell'anzianità lavorativa è categoricamente indicato come l'unico in base al quale modulare il risarcimento, in rapporto di una mensilità per ogni anno di servizio, sicché l'unica alternativa alla applicazione letterale della norma sarebbe la sua disapplicazione, interdetta in difetto di una pronuncia di incostituzionalità.

Nell'evidente impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente adeguata a fronte del chiarissimo tenore letterale della disposizione, e nell'altrettanto evidente impossibilità, per le ragioni in precedenza esposte, di estendere in via diretta all'art. 4 gli effetti della sentenza n. 194/2018, è dunque inevitabile sollevare il presente incidente di costituzionalità.

D'altro canto, questo giudice non si riconosce il potere, in sede di interpretazione conforme, di determinare, in base al proprio convincimento, la sanzione adeguata in caso di licenziamento illegittimo, né tantomeno il potere di applicare al caso concreto una norma diversa da quella prevista dal legislatore (in ipotesi applicando l'art. 18, comma 6, legge n. 300/1970, in luogo dell'art. 4, decreto legislativo n. 23/2015), non potendo l'interpretazione conforme risolversi, com'è noto, in un effetto sostanzialmente abrogativo.

In conclusione, alla luce delle precedenti considerazioni, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma indicata in dispositivo in relazione ai profili sopra esposti.

Il giudizio in corso deve quindi essere sospeso e gli atti rimessi alla Corte costituzionale.



*P.Q.M.*

visto l'art. 23, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, decreto legislativo n. 23/2015 limitatamente alle parole «di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio», per contrasto con gli articoli 3, 4 comma 1, 35 comma 1, 24 della Costituzione;

Sospende il presente giudizio;

Dispone la immediata trasmissione alla Corte costituzionale degli atti del giudizio, unitamente alla prova delle comunicazioni di seguito prescritte;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Bari, 18 aprile 2019

*Il Giudice del lavoro: CALIA*

*(Omissis)*

19C00338

N. 215

*Ordinanza dell'8 maggio 2019 del Tribunale di Bergamo*

*nel procedimento civile promosso da Tressoldi Maurizio contro Prefettura di Bergamo*

**Circolazione stradale - Procedimento di applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca amministrativa in conseguenza di ipotesi di reato - Declaratoria di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza a seguito di esito positivo della messa alla prova - Mancata previsione che il prefetto disponga la restituzione del veicolo sequestrato - Ovvero: mancata previsione che il giudice civile, adito in sede di opposizione avverso il provvedimento del prefetto, disponga la restituzione del veicolo sequestrato.**

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 224-ter, comma 6.

## TRIBUNALE DI BERGAMO

### QUARTA SEZIONE CIVILE

Il giudice unico dott. Cesare Massetti nella causa promossa da Tressoldi Maurizio contro la Prefettura - U.T.G. di Bergamo avente ad oggetto appello avverso sentenza del giudice di pace di Bergamo in tema di sanzioni amministrative accessorie per violazioni del codice della strada;

Letti gli atti del procedimento;

Sentite le parti all'udienza tenutasi il 7 maggio 2019;

A scioglimento della riserva formulata nel corso di tale udienza;

Ha pronunciato la seguente ordinanza;

*In fatto*

Il 5 agosto 2013 ad Osio Sotto (BG) Tressoldi Maurizio veniva fermato mentre conduceva il proprio veicolo in stato di ebbrezza.

Per detto fatto veniva tratto a giudizio innanzi il Tribunale di Bergamo, ed ivi messo alla prova con esito positivo, di talché il giudice penale pronunciava sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato.



Indi il Tressoldi chiedeva la restituzione del veicolo sequestrato, ma il prefetto di Bergamo emanava ordinanza di confisca.

Il trasgressore impugnava il suddetto provvedimento innanzi al giudice di pace di Bergamo, il quale, tuttavia, respingeva il ricorso in opposizione.

Tressoldi Maurizio interponeva appello.

Resisteva la Prefettura - U.T.G. di Bergamo.

All'udienza di discussione il giudice unico si riservava la decisione.

### *In diritto*

Il caso concreto sottoposto all'attenzione del giudicante pone una questione di disparità di trattamento tra l'imputato per il reato di guida in stato di ebbrezza messo alla prova (articoli 168-*bis* e seg. del codice penale - 464-*bis* e seg. del codice di procedura penale) e l'imputato (*rectius*: condannato) per il medesimo reato ammesso al lavoro di pubblica utilità (art. 186, comma 9-*bis* c.s.).

In caso di esito positivo, rispettivamente, della prova e del lavoro di pubblica utilità, il giudice penale dichiara estinto il reato.

Tuttavia, nel primo caso (estinzione del reato a seguito di esito positivo della messa alla prova), il giudice penale trasmette gli atti al prefetto, il quale, ove ne ricorrano le condizioni, dispone la confisca del veicolo sequestrato (art. 224-*ter*, comma 6, c.s. (1) ), mentre, nel secondo caso (estinzione del reato a seguito di esito positivo del lavoro di pubblica utilità), il giudice penale dispone la revoca della confisca del veicolo sequestrato (art. 186, comma 9-*bis*, c.s. (2) ).

In altri termini, l'esito positivo della messa alla prova lascia impregiudicata l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie (nella specie, la confisca), mentre l'esito positivo del lavoro di pubblica utilità determina, oltre ad una riduzione (nella misura della metà) della sospensione della patente di guida, il venir meno della confisca. L'imputato messo alla prova patisce quasi certamente la confisca del veicolo, mentre l'imputato (*rectius*: condannato) ammesso al lavoro di pubblica utilità è sicuro di evitarla.

È ben vero che, in caso di estinzione del reato a seguito di esito positivo della messa alla prova, la comminatoria delle sanzioni amministrative accessorie (nella specie, la confisca) non è «automatica», in quanto il prefetto deve valutare se ricorrano o meno le condizioni di legge per la loro applicazione; ma è altrettanto vero che, in caso di estinzione del reato a seguito di esito positivo del lavoro di pubblica utilità, non si passa nemmeno dal prefetto, ma il giudice penale procede senz'altro luogo alla restituzione del veicolo, previa revoca della confisca.

La disparità di trattamento è evidente, ed è aggravata dal fatto che, nel caso di messa alla prova, manca un accertamento intorno alla responsabilità penale dell'imputato (o, per dirla con la giurisprudenza, non vi è un «compiuto» accertamento sul merito dell'accusa e sulla responsabilità (3) ), mentre, nel caso di lavoro di pubblica utilità, vi è un accertamento intorno alla responsabilità penale dell'imputato, tant'è vero che il lavoro di pubblica utilità «sostituisce» la pena (detentiva e pecuniaria) tradizionale.

Pur nella diversità dei presupposti e dello spettro di applicazione, i due istituti (la messa alla prova e il lavoro di pubblica utilità) presentano notevoli similitudini, sia sul piano dell'esecuzione, sostanziandosi — entrambi — nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività, che viene svolta sotto il controllo dell'uepe, sia sul piano delle finalità (rieducative).

E, a ben vedere, la messa alla prova costituisce una misura già più affittiva rispetto al lavoro di pubblica, dato che, oltre alla prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività (il lavoro di pubblica utilità), essa richiede all'imputato un impegno ulteriore, sia sul versante della «riparazione» del danno, sia sul versante del «programma» da svolgere in affidamento al servizio sociale (comma 2 dell'art. 168-*bis* del codice penale).

Il diverso trattamento che ne consegue sul piano delle sanzioni amministrative accessorie (nella specie, la confisca), in relazione alla medesima fattispecie di reato (la guida in stato di ebbrezza), non è, quindi, giustificato.

(1) «Nel caso di estinzione del reato per altra causa, il prefetto, ovvero, in caso di fermo, l'ufficio o il comando da cui dipende l'agente o l'organo accertatore della violazione, verifica la sussistenza o meno delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria e procede ai sensi degli articoli 213 e 214, in quanto compatibili».

(2) «In caso di svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità, il giudice fissa una nuova udienza e dichiara estinto il reato, dispone la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente e revoca la confisca del veicolo sequestrato».

(3) Cass. Pen., Sez. V, 28 marzo 2017, n. 33277; Cass. Pen., Sez. II, 5 ottobre 2016, n. 53648.



Pare, dunque, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 224-ter, comma 6, c.s., per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, oltre che per contrasto con il principio di ragionevolezza, nella parte in cui non prevede che, in caso di estinzione del reato (di guida in stato di ebbrezza) a seguito di esito positivo della messa alla prova, il prefetto, anziché verificare la sussistenza delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca, e procedere ai sensi dell'art. 213, c.s., disponga restituzione del veicolo sequestrato all'avente diritto, ovvero nella parte in cui non prevede che, nel medesimo caso di estinzione del reato (di guida in stato di ebbrezza) a seguito di esito positivo della messa alla prova, il giudice civile, adito in sede di opposizione avverso il provvedimento del prefetto che applica la sanzione amministrativa accessoria della confisca, disponga restituzione del veicolo sequestrato all'avente diritto.

La rilevanza della questione discende dal fatto che non è possibile definire il presente processo senza preliminarmente risolvere la questione circa la conformità alla Costituzione della norma denunciata (l'art. 224-ter, comma 6, c.s.), in rapporto alla disciplina che un'altra norma dello stesso c.s. (l'art. 186, comma 9-bis) appresta per un caso sostanzialmente identico.

L'art. 224-ter, comma 6, c.s. è la norma pertinente al caso concreto, in quanto riguarda la procedura di applicazione delle sanzioni amministrative accessorie (nella specie, la confisca) in conseguenza di ipotesi di reato (nella specie, la guida in stato di ebbrezza).

Detta norma, raccordata con l'art. 168-ter del codice penale, non lascia spazio a diverse interpretazioni in ordine alla sorte del veicolo sequestrato, nel senso l'autorità amministrativa, ove ne ricorrano le condizioni, non può che disporre la confisca.

Infatti, la giurisprudenza è granitica nell'affermare che l'esito positivo della messa alla prova non esclude l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie (4). E fin qui ha valorizzato la distinzione tra messa alla prova e lavoro di pubblica utilità al limitato fine di stabilire che, nel caso di esito positivo della messa alla prova, non è il giudice penale a doversi occupare delle sanzioni amministrative accessorie (5).

Tuttavia, questa disciplina appare in insanabile contrasto con l'altra che concerne un istituto — il lavoro di pubblica utilità — del tutto assimilabile alla messa alla prova.

La non manifesta infondatezza della questione discende dal fatto che la disparità di trattamento evidenziata concreta un'indubbia violazione del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), oltre che del principio di ragionevolezza, essendo riservato dalla legge un diverso trattamento sanzionatorio a situazioni identiche.

*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 224-ter, comma 6, c.s., per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, oltre che per contrasto con il principio di ragionevolezza, nella parte in cui non prevede che, in caso di estinzione del reato (di guida in stato di ebbrezza) a seguito di esito positivo della messa alla prova, il prefetto, anziché verificare la sussistenza delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca, e procedere ai sensi dell'art. 231, c.s., disponga restituzione del veicolo sequestrato all'avente diritto, ovvero nella parte in cui non prevede che, nel medesimo caso di estinzione del reato (di guida in stato di ebbrezza) a seguito di esito positivo della messa alla prova, il giudice civile, adito in sede di opposizione avverso il provvedimento del prefetto che applica la sanzione amministrativa accessoria della confisca, disponga restituzione del veicolo sequestrato all'avente diritto;*

*Sospende il processo in corso;*

*Dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale per la soluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata.*

*Si comunichi alle parti.*

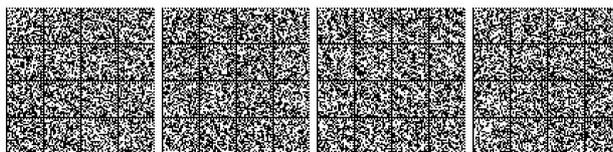
Bergamo, li 8 maggio 2019.

*Il Giudice: MASSETTI*

19C00339

(4) Cass. Pen., Sez. IV, 17 settembre 2015, n. 40096; Tribunale Terni 8 gennaio 2019; Tribunale Roma 13 gennaio 2016.

(5) Cass. Pen., Sez. VI, 25 maggio 2017, n. 29796; Cass. Pen., Sez. IV, 8 luglio 2016, n. 39107; Cass. Pen., Sez. IV, 23 giugno 2016, n. 29639; Cass. Pen., Sez. IV, 17 settembre 2015, n. 40096.



## N. 216

*Ordinanza del 28 maggio 2019 della Commissione tributaria provinciale di Trieste sul ricorso proposto da D.R. R. contro Agenzia delle entrate - Riscossione - Trieste*

**Imposte e tasse - Riscossione mediante ruoli - Definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016 - Omessa estensione dell'applicazione della procedura ai carichi affidati anteriormente al 2000.**

- Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2016, n. 225, art. 6.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI TRIESTE

## SEZIONE 1

riunita con l'intervento dei signori:

Grohmann Dario, Presidente;  
Milillo Giorgio, relatore;  
Cozzarini Gelsomina, giudice;

ha emesso la seguente sentenza sul ricorso n. 288/2017 depositato l'8 novembre 2017, avverso rigetto defin. agevol. rapp. tributari n. prot. 2017-EQUISDR-2717263 Trib. erariali;

contro: Agenzia delle entrate - riscossione - Trieste;

proposto dal ricorrente: D. R. R., via Giustiniano n. 9 - 34133 Trieste;

difeso da: Diso avv. Corrado, via Giustiniano n. 9 - 34133 Trieste.

La Commissione tributaria di Trieste I sezione osserva quanto segue.

Con atto ritualmente depositato D. R. R. proponeva ricorso avverso il provvedimento di diniego della domanda di agevolazione agevolata presentata ai sensi dell'art. 6, decreto-legge n. 193/2016 convertito con modificazioni nella legge n. 225/2016 di un carico di ruolo iscritto a suo nome e derivante dalla cartella di pagamento n. 114 19973000022574000 notificata nell'anno 1997.

Il ricorrente premetteva che la domanda era stata respinta con la motivazione che l'art. 6, decreto-legge n. 193/2016 così come modificato nella legge n. 225/2016 ha introdotto lo strumento della definizione agevolata per i soli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2016 e, nel caso in questione, il documento prodotto era relativo ad un carico tributario antecedente a quello previsto dalla norma e precisamente nel 1997.

Il ricorrente, pur premettendo che l'operato dall'Agenzia era conforme alla legge, eccepiva la rilevanza e non manifesta infondatezza della norma di cui all'art 6 citato nella parte in cui stabilisce un termine iniziale per l'individuazione del periodo a cui è attribuibile la definizione agevolata.

Si costituiva l'Agenzia delle entrate - riscossione contestando il ricorso e, dopo avere ribadito la fondatezza nel merito della pretesa tributaria, contestava la dedotta questione di legittimità costituzionale.

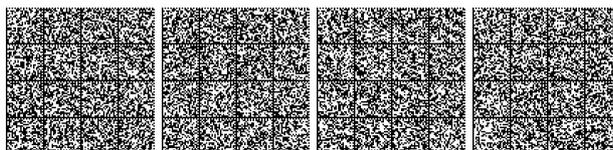
Questa Commissione, viceversa, ritiene la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, decreto-legge n. 193/2016 convertito con modificazioni nella legge n. 225/2016.

In primo luogo deve osservarsi che la dedotta questione è certamente rilevante per la decisione della presente controversia.

Va evidenziato che il ricorrente ha invocato l'applicazione della predetta norma, richiedendo di poter accedere alla definizione agevolata e detta richiesta (cfr doc n. 1 della documentazione prodotta dal ricorrente) è stata rigettata dall'Ufficio sulla base del tenore testuale della norma.

Il presente procedimento afferisce precisamente il predetto diniego comunicato via pec in data 28 luglio 2017 (cfr doc n. 2 della documentazione prodotta dal ricorrente).

Nella presente controversia la parte ricorrente richiede proprio di poter accedere all'istituto della definizione agevolata, previsto dall'art. 6, decreto-legge n. 193/2016 convertito con modificazioni nella legge n. 225/2016, ritenendo irragionevole ed incostituzionale la limitazione all'accesso a tale definizione ai soli carichi tributari affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2016.



Questa Commissione si trova pertanto a dovere decidere se sia o meno legittimo il rifiuto opposto da parte dell'Agenzia provinciale delle entrate di Trieste o, per meglio dire, se la norma sulla base della quale l'Agenzia ha opposto il rifiuto sia o meno conforme alla Costituzione ed in particolare all'art. 3 ed all'art. 53 della Costituzione.

Si pone pertanto una questione circa la portata applicativa dell'art. 6, decreto-legge n. 193/2016 convertito con modificazioni nella legge n. 225/2016 ai carichi tributari affidati all'agente della riscossione in data anteriore rispetto a quanto previsto dalla norma.

È quindi innegabile come la sollevata questione sia rilevante per la definizione della presente controversia.

Nel contempo, deve essere affermata la non manifesta infondatezza della dedotta questione.

Ad avviso di questa Commissione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, sia nel testo originario che nel testo attuale, si palesa non manifestamente infondata con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione .

Il testo normativo prevede — nel testo modificato a seguito della legge di conversione — che relativamente ai carichi, affidati agli agenti della riscossione negli anni dal 2000 al 2016, i debitori possono estinguere il debito senza corrispondere le sanzioni incluse in tali carichi etc.

Detta norma pertanto, consente lo strumento della definizione agevolata per i soli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2016.

Quindi il testo normativo dell'art. 6 che disciplina l'accesso alla definizione agevolata, prevede sia un termine iniziale che un termine finale per la delimitazione del periodo cui è riferibile la definizione.

In particolare detta norma impedisce di accedere alla definizione agevolata ai debitori i cui carichi siano stati affidati agli agenti della riscossione anteriormente al 2000 e posteriormente al 2016.

Ciò premesso, si deve osservare che mentre la previsione di un termine finale del periodo in cui si possa accedere alla definizione agevolata può essere ritenuta coerente e giustificata, viceversa la previsione di un termine iniziale, laddove determina la impossibilità ad accedere alla definizione agevolata per i carichi tributari affidati anteriormente al 2000, ad avviso di questa Commissione, pone seri problemi di legittimità costituzionale.

Ad avviso di questa Commissione, il primo periodo dell'art. 6, decreto-legge n. 193/2016 convertito con modificazioni nella legge n. 225/2016, nel testo richiamato, si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, laddove pone una disciplina che diversifica il trattamento tra i contribuenti il cui ruolo sia stato affidato all'agente della riscossione, consentendo l'accesso alla definizione agevolata ai soli crediti affidati dal 2000 in poi ed escludendolo per i i contribuenti il cui debito tributario sia stato affidato anteriormente al 2000.

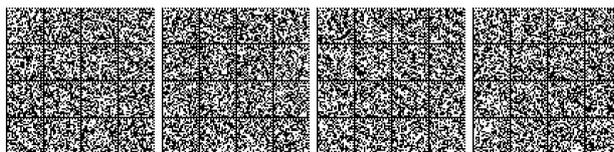
Intesa in questi termini detta norma prevede una chiara discriminazione e determina una evidente ed ingiustificata disparità di trattamento condizionando l'accesso alla definizione agevolata ad una evento, l'affidamento del debito tributario all'agente delle riscossione, il cui realizzarsi può dipendere da circostanze casuali.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 sia nel testo dell'originario decreto-legge, sia nel testo derivante dalla legge di conversione, si palesa quindi non manifestamente infondata con riferimento ai parametri interni dell'articolo posto che la norma consente lo strumento della definizione agevolata per i soli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2016 senza che possa darsi una spiegazione di detta discriminazione normativa.

Infatti, prevedere solo per alcuni contribuenti un requisito ulteriore per accedere alla definizione agevolata senza addurre a fondamento di tale scelta alcuna *ratio* logica o giuridica, significa determinare una irragionevole disparità di trattamento, in spregio a quanto disposto dall'art. 3 della Carta costituzionale, a mente del quale si rigetta ogni tipo di discriminazione, essendo chiamata ad assicurare sempre ed attivamente agli individui medesimi punti di partenza e analoghe possibilità, in un'ottica di eguaglianza sostanziale.

Quindi, se per «uguaglianza», in senso giuridico costituzionale, deve intendersi il divieto di imporre arbitrariamente condizioni che implicino diversità di trattamento tra i cittadini, la previsione di un termine iniziale, riferito all'affidamento del carico tributario all'agente della riscossione costituisce una scelta legislativa che può ben essere qualificata come arbitraria e non giustificata posto che, a tacere di ogni altra considerazione, la diversa tempistica dell'affidamento di un carico tributario all'agente della riscossione può dipendere da diversa cause contingenti nemmeno ascrivibili al contribuente medesimo.

In secondo luogo, sempre ad avviso di questa Commissione, la norma di cui all'art. 6, decreto-legge n. 193/2016 così come modificato nella legge n. 225/2016 si pone in contrasto con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione atteso che diversifica il trattamento tributario di contribuenti in posizioni similari, condizionando l'applicazione dell'istituto della definizione agevolata al semplice fatto che l'affidamento del debito tributario sia stato affidato dopo una determinata data, senza che detto affidamento sia collegato con la capacità contributiva dei diversi contribuenti.



Né, per altro verso, si può ritenere la ragionevolezza della formulazione della norma censurata laddove stabilisce un termine iniziale o richiamando la disciplina della prescrizione dei debiti tributari.

Sotto tale profilo, va ricordato che sussiste sempre la possibilità di eventi interruttivi della stessa prescrizione per i carichi di ruolo anteriori all'anno 2000.

Infine, per completezza, deve osservarsi che il testo normativo è chiaro e tale che non possa darsi luogo ad una diversa interpretazione da quella fatta propria dall'Agenzia delle entrate di Trieste e che determina gli esposti problemi di legittimità costituzionale.

*P.Q.M.*

*La Commissione tributaria di Trieste I Sezione,*

*Visti gli articoli 134 e 137 Cost., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, decreto-legge n. 193/2016 così come modificato nella legge n. 225/2016 nella parte in cui esclude lo strumento della definizione agevolata per i soli carichi tributari affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2016 e non a quelli affidati anteriormente ritenendo le suddette disposizioni in violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione nei termini di cui in motivazione;*

*dispone la sospensione del presente giudizio;*

*ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale;*

*manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito.*

Trieste, 13 novembre 2018

*Il Presidente:* GROHMANN

*Il giudice relatore:* MILILLO

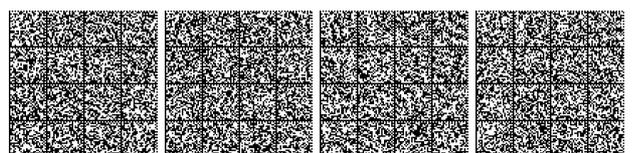
19C003450

N. 217

*Ordinanza del 23 luglio 2019 della Corte di assise d'appello di Brescia  
nel procedimento di esecuzione nei confronti di S. S.*

**Ordinamento penitenziario - Inserimento all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 del reato di cui all'art. 12, commi 1 e 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998 - Mancata previsione di una norma transitoria al fine di evitare l'applicazione retroattiva del divieto di sospensione dell'esecuzione della pena.**

- Decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione), convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43, art. 3-bis [, comma 1].



## CORTE D'ASSISE D'APPELLO DI BRESCIA

La Corte d'assise d'appello di Brescia, riunita in Camera di consiglio nelle persone dei magistrati:

- 1) dott. Enrico Fischetti, Presidente;
- 2) dott. Massimo Vacchiano, consigliere - rel.;
- 3) sig. Gabriele Busi, giudice popolare;
- 4) sig. Claudio Restelli, giudice popolare;
- 5) sig.ra Silvia Congiu, giudice popolare;
- 6) sig. Davide Zatti, giudice popolare;
- 7) sig.ra Francesca La Della Trento, giudice popolare;
- 8) sig.ra Giulia Franzoni, giudice popolare;

vista la richiesta presentata dal difensore di S. S. , depositata in data 10 aprile 2019, diretta ad ottenere che la Corte, previa detrazione del periodo di presofferta detenzione dal 27 gennaio 2011 al 30 marzo 2011, sospendesse l'ordine di carcerazione n. 158/19 emesso nei confronti del predetto, nonché, in subordine, sollevasse la questione di legittimità costituzionale sia dell'art. 3, comma 1, lettera a), decreto-legge n. 11/2009 convertito dalla legge n. 38/2009, sia dell'art. 3-bis, decreto-legge n. 7/2015, convertito dalla legge n. 43/2015, per contrasto con gli articoli 25, 27 e 117 Cost. e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

ritenuta la propria competenza;

sentite le parti all'odierna udienza:

esaminati gli atti;

*Osserva*

S. S., in relazione al reato (accertato in data 10 novembre 2007) di cui all'art. 12, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998, aggravato ai sensi del comma 3-bis, nella forma di cui alla lettera c-bis) (ovvero dal «fatto commesso da tre o più persone in concorso tra loro»), del predetto decreto legislativo n. 286/1998, nel testo anteriore alla riforma introdotta dalla legge n. 84/2009, è stato condannato con sentenza del G.U.P. del Tribunale di Brescia in data 22 marzo 2017 alla pena di anni quattro di reclusione ed euro 30.000,00 di multa, poi ridotta con sentenza della Corte d'appello di Brescia in data 6 aprile 2018 ad anni due, mesi otto di reclusione ed euro 30.000,00 di multa, divenuta irrevocabile in data 21 febbraio 2019.

Con provvedimento n. SIEP 158/2019 in data 12 marzo 2019, il procuratore generale presso questa Corte d'appello ha ordinato nei confronti di S. S. l'esecuzione della predetta pena detentiva di anni due e mesi otto di reclusione (oltre al recupero di quella pecuniaria di euro 30.000,00).

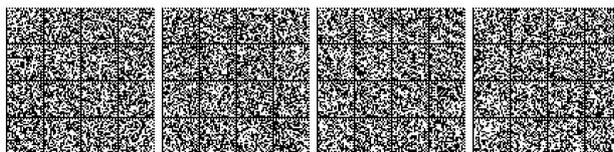
Nella motivazione il procuratore generale ha evidenziato come l'art. 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale precludesse la sospensione dell'esecuzione della pena per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge n. 354/1975 (tra i quali era previsto quello in esame).

Il difensore di S. S. ha promosso incidente di esecuzione per chiedere sia la detrazione, dal computo della pena da eseguire, del periodo di presofferta detenzione intercorrente dal 27 gennaio 2011 al 30 marzo 2011, sia la sospensione dell'ordine di carcerazione n. 158/19.

Con riferimento alla prima richiesta, il difensore ha fatto rilevare che la stessa sentenza di primo grado avesse dato conto del fatto che la custodia cautelare subita dal prevenuto nell'originario procedimento penale n. 12.508/09 RGNR (prima che la posizione di S. S. fosse separata da quella degli altri coindagati e iscritta nel procedimento n. 6718/11 RGNR) fosse da imputare agli stessi fatti per i quali veniva processato.

Con riferimento alla seconda richiesta, il difensore ha fatto rilevare che l'art. 4-bis della legge n. 354/1975, contenente l'elencazione dei reati per i quali non è consentita la sospensione dell'ordine di carcerazione, era stato modificato sia dal decreto-legge n. 11/2009, convertito dalla legge n. 38/2009 (che aveva aggiunto il delitto di cui all'art. 12, commi 3, 3-bis e 3-ter decreto legislativo n. 286/1998 quale reato-fine rispetto a quello di cui all'art. 416 c.p.), sia dal decreto-legge n. 7/2015, convertito dalla legge n. 43/2015 (che aveva aggiunto il delitto di cui all'art. 12, commi 1 e 3, decreto legislativo n. 286/1998).

S. S. era stato, dunque, condannato per violazione degli articoli 12, commi 3 e 3-bis del decreto legislativo n. 286/1992 che all'epoca della sua commissione (2007) costituiva fattispecie autonoma di reato.



Poste queste premesse, il difensore ha fatto rilevare come non potesse applicarsi retroattivamente il novellato combinato disposto degli articoli 656, comma 9, codice di procedura penale e 4-bis della legge n. 354/1975 a soggetti, come S. S. , che avessero commesso reati prima dell'entrata in vigore della citata (sfavorevole) modifica normativa, in quanto essa, avendo inciso di fatto non sulla modalità di esecuzione della pena, ma sulla stessa natura (specie) della sanzione, avrebbe avuto evidenti effetti sostanziali e non già meramente processuali.

A sostegno di tale tesi, il difensore ha evidenziato:

che l'interpretazione organica degli articoli 25 Cost., 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 2 codice penale induceva a ritenere che il condannato non potesse subire conseguenze penali afflittive (carcerazione diretta, anziché sospensione della stessa) in virtù di leggi entrate in vigore successivamente alla commissione del fatto-reato;

che la Corte di cassazione con la recente sentenza n. 12.541/2019 aveva aderito a questa interpretazione antiformalistica;

che la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo aveva rinvenuto la violazione dell'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in una norma spagnola che aveva inasprito l'applicazione di un beneficio penitenziario, stabilendo che il principio dell'affidamento circa la prevedibilità della sanzione penale dovesse estendersi anche all'esecuzione della pena.

Il difensore ha, dunque, chiesto, che la Corte, in base ad una lettura costituzionalmente orientata, disponesse la sospensione dell'ordine di carcerazione e, in subordine, sollevasse la questione di legittimità costituzionale sia dell'art. 3, comma 1, lettera a), decreto-legge n. 11/2009 convertito dalla legge n. 38/2009, sia dell'art. 3-bis, decreto-legge n. 7/2015, convertito dalla legge n. 43/2015, per contrasto con gli articoli 25, 27 e 117 Cost. e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

A tal proposito, il difensore ha fatto pure notare:

che la stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 257/2006, aveva affermato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-*quater* delta legge n. 354/1975, introdotto dall'art. 7 della legge n. 251/2005, nella parte in cui non prevedeva più che il beneficio del «permesso premio» non potesse essere concesso sulla base di una normativa previgente nei confronti di condannati che, prima dell'entrata in vigore di tale modifica normativa, avessero raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto;

che la Corte d'appello di Lecce e il G.I.P. del Tribunale di Napoli avevano sollevato questione di legittimità costituzionale delle recenti norme contenute nel decreto-legge 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. «spazzacorrotti») che prevedevano il divieto di sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi, senza stabilire un regime transitorio che contemplasse la loro applicabilità soltanto a condanne per fatti commessi successivamente alla loro entrata in vigore.

All'odierna udienza, il procuratore generale ha espresso parere favorevole in relazione alla richiesta di detrazione del periodo di presofferta detenzione dal 27 gennaio 2011 al 30 marzo 2011, nel mentre ha formulato parere contrario in ordine alle altre istanze.

Ritiene, preliminarmente, la Corte fondata la doglianza diretta a far rilevare, nell'ordine di carcerazione emesso dal procuratore generale in data 12 marzo 2019, la mancata detrazione del periodo di presofferta detenzione intercorrente dal 27 gennaio 2011 al 30 marzo 2011, dal momento che la custodia cautelare subita S. S. per tale periodo (conseguente all'ordinanza emessa dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Brescia in data 9 dicembre 2010) riguardava gli stessi fatti per i quali l'imputato, a seguito dello stralcio della sua posizione rispetto a quella degli altri indagati, è stato poi processato.

Quanto, invece, alla lamentata mancata sospensione dell'ordine di carcerazione, si osserva che il difensore ha evidenziato come le modifiche normative apportate all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario, mediante le quali anche il reato per il quale vi è stata condanna di S. S. rientrerebbe ormai tra quelli richiamati dall'art. 656, comma 9, codice di procedura penale preclusivi a tale sospensione, fossero intervenute successivamente alla commissione del reato.

Da questo rilievo, la difesa, interpretando il principio dell'irretroattività delle norme penali come applicabile a tutte le conseguenze penali in grado di incidere sulla natura afflittiva della pena, ha fatto derivare due possibili soluzioni processuali: sospendere l'ordine di carcerazione sulla scorta di una lettura costituzionalmente orientata delle norme coinvolte o sollevare la questione di illegittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 25, 27 e 117 Cost. in relazione all'art. 7 CEDU, nella parte in cui non prevedono, al riguardo, norme transitorie.

Ciò premesso, occorre, anzitutto, precisare che la modifica normativa che qui rileva non è quella di cui al decreto-legge n. 11/2009, convertito dalla legge n. 38/2009, siccome introduttiva tra i reati che precludono la sospensione dell'ordine di carcerazione, il delitto di cui all'art. 12, commi 3, 3-bis e 3-ter del decreto legislativo n. 266/1998 esclusivamente quale reato-fine rispetto al reato di cui all'art. 416 codice penale, ma quella di cui al decreto-legge n. 7/2015, convertito dalla legge n. 43/2015 che ha direttamente aggiunto ai predetti reati ostativi il delitto di cui all'art. 12, commi 1 e 3, decreto legislativo n. 286/1998.



Al riguardo, è appena il caso di far notare come a nulla rilevi il fatto che la violazione dell'art. 12, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998, commessa da S. S., costituisca, all'epoca della sua consumazione, reato autonomo, laddove oggi integra circostanza aggravante, atteso che quanto commesso dal condannato è comunque riconducibile alla condotta descritta dalla fattispecie citata dal novellato comma 1 dell'art. 4-bis della legge n. 354/1975.

Tanto chiarito, ritiene questa Corte distrettuale di condividere le perplessità manifestate dal difensore circa la conformità dell'art. 3-bis del decreto-legge n. 7/2015, convertito dalla legge n. 43/2015, alle norme contenute negli articoli 25 e 117 Cost.

In particolare, alla luce della notevole rilevanza ormai assunta dalle disposizioni concernenti l'esecuzione della pena, si deve ritenere che il principio di legalità, in forza del quale nessuno può essere punito con una pena più grave di quella applicabile al momento in cui fu commesso il reato («*nulla poena sine lege*»), sia effettivamente adattabile anche a quelle norme implicanti variazioni *in pejus* delle modalità di esecuzione della pena, tenuto conto che l'esigenza di prevedibilità della norma penale sarebbe sostanzialmente frustrata se non avesse ad oggetto tutte le disposizioni che comunque incidono sul grado di afflittività della sanzione penale.

Vero è che tale interpretazione è contrastata dal consolidato indirizzo ermeneutico seguito dalla Corte di cassazione, secondo il quale le disposizioni che individuano i delitti che precludono l'accesso alle misure alternative alla detenzione e quelle che *per relationem* individuano i delitti ostativi alla sospensione della esecuzione della pena detentiva, in quanto attinenti alle modalità di esecuzione della pena, non hanno natura penale sostanziale e quindi non soggiacciono al principio di irretroattività stabilito dagli articoli 2 codice penale e 25, secondo comma, Cost. (Cass. Sez. Un. 30 maggio 2006, n. 24.561; Cassazione 31 gennaio 2018, n. 18.496).

Tuttavia, come già rilevato da alcuni giudici di merito (Trib. Napoli Ufficio giudice per le indagini preliminari ordinanza 2 aprile 2019; App. Lecce ordinanza 4 aprile 2019; Tribunale sorveglianza Venezia ordinanza 8 aprile 2019), trattasi di interpretazione che cozza irrimediabilmente con quanto espressamente stabilito dall'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (e, conseguentemente, con l'art. 117 Cost. che ad esso rinvia), alla stregua del quale il principio dell'affidamento copre non soltanto la sanzione, ma anche la sua esecuzione.

Ed allora, posto che, attualmente, secondo il diritto vivente, sedimentato sulla citata opinione tuttora dominante della Corte di cassazione, non è possibile applicare il principio di non retroattività della legge penale sfavorevole qualora si veda in tema di misure alternative alla detenzione, questo Collegio non ritiene di poter percorrere direttamente l'interpretazione che assume conforme al dettato costituzionale (come vorrebbe, invece, in via principale, la difesa del condannato), preferendo piuttosto sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis del decreto-legge n. 7/2015, convertito dalla legge n. 43/2015 nella parte in cui, inserendo all'art. 4-bis della legge n. 354/1975 richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera a) codice di procedura penale il reato di cui all'art. 12, commi 1 e 3, decreto legislativo n. 286/1998, non prevede una norma transitoria al fine di evitare l'applicazione retroattiva del divieto di sospensione dell'esecuzione della pena, per contrasto con gli articoli 25, secondo comma, e 117 Cost. con riferimento per quest'ultima norma all'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. A tale conclusione questa Corte distrettuale perviene, in ragione soprattutto dell'interpretazione che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha attribuito all'art. 7, paragrafo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che, dopo aver previsto che «nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale», stabilisce che «Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso».

Questo secondo inciso, ad avviso della Corte europea dei diritti dell'uomo, va interpretato nel senso di non consentire l'introduzione di una legge successiva che incida in modo più afflittivo sulle conseguenze penali scaturenti dalla commissione di un fatto-reato, sicché istituti pur inseriti nella normativa di matrice penitenziaria, laddove incidano in termini di sostanziale modificazione quantitativa o qualitativa della pena, non possono essere considerati quali mere modalità di esecuzione della pena stessa.

A tal riguardo, particolarmente pertinente appare il richiamo operato dalla giurisprudenza di merito (Trib. Sorveglianza Venezia ordinanza 8 aprile 2019) alla pronuncia con la quale il giudice delle leggi ha precisato che «le misure alternative partecipano della natura della pena, proprio per il loro coefficiente di afflittività» (Corte cost., n. 349/1993).

Or dunque, se si segue l'interpretazione appena illustrata, è altrettanto evidente che qualsiasi modifica normativa che, retroattivamente alla commissione del fatto-reato, regoli in senso restrittivo l'accesso alle misure alternative alla detenzione finisca per violare il principio ricavato dall'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nei termini in cui è stato interpretato dalla Corte europea.

E così, l'art. 3-bis del decreto-legge n. 7/2015, convertito dalla legge n. 43/2015, estendendo la casistica dei reati richiamati dall'art. 656, comma 9, codice di procedura penale (ovvero quelli che non consentono la sospensione dell'esecuzione della pena) al delitto di cui all'art. 12, commi 1 e 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 precedentemente commesso (in data 10 novembre 2007) da S. S., ha di fatto ristretto le condizioni di accesso alle misure alternative alla detenzione da parte del predetto condannato.



Mette conto, a questo proposito, precisare, non foss'altro per sottolineare l'evidente rilevanza, in questo specifico procedimento, della questione di illegittimità costituzionale che qui si propone, che il prevenuto, dovendo scontare una pena detentiva inferiore a tre anni, avrebbe potuto beneficiare della sospensione dell'esecuzione della pena a mente dell'art. 656, comma 5, codice di procedura penale, se non fosse sopravvenuta, dopo la commissione del fatto-reato, la norma denunciata.

Occorre, infine, rimarcare come proprio in materia di estensione dell'elenco dei reati per i quali, a norma dell'art. 656, comma, 9, codice di procedura penale, vi è divieto di sospensione dell'esecuzione e divieto di accedere alle misure alternative, anche la suprema Corte abbia recentemente aderito all'interpretazione della Corte europea per i diritti dell'uomo, privilegiando una definizione «antiformalista» e «sostanzialista» dei concetti di illecito penale e di pena, così da valorizzare, quanto a quest'ultima, il tipo, la durata, gli effetti e le modalità di esecuzione (Cass. 4 marzo 2019, n. 12.541).

La Corte di legittimità, pur non potendo sollevare la questione di illegittimità costituzionale siccome afferente alla competenza del giudice dell'esecuzione, ha espressamente precisato che «non parrebbe manifestamente infondata la prospettazione difensiva secondo la quale l'aver il legislatore cambiato in itinere le «carte in tavola» senza prevedere alcuna norma transitoria presenti tratti di dubbia conformità con l'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, quindi con l'art. 117, là ove si traduce... nel passaggio — «a sorpresa» e dunque non prevedibile — da una sanzione patteggiata «senza assaggio di pena» ad una sanzione con necessaria incarcerazione, giusta il già rilevato operare del combinato disposto degli articoli 656, comma, 9 lettera a), cod. proc. pen. e 4-bis ordinanza penit.».

A fondamento del dubbio di costituzionalità, la suprema Corte ha condivisibilmente valorizzato il «principio dell'affidamento» del consociato in ordine alla «prevedibilità» della legge, cui rimanda l'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, avvertendo come ai fini del rispetto di tale principio occorra aver riguardo non soltanto alla sanzione, ma anche la sua esecuzione.

Va, inoltre, condiviso il rilievo che la Corte di legittimità ha formulato in ordine alla mancanza di disposizioni transitorie, che peraltro, in altri casi, erano state introdotte per temperare il principio di immediata applicazione delle modifiche all'art. 4-bis ordinanza penit. Norme transitorie che, evidentemente, allorquando sono state introdotte, hanno all'evidenza illustrato come lo stesso legislatore fosse stato ben consapevole, che, diversamente, avrebbe esposto la normativa al rischio di illegittimità costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 666 codice di procedura penale;*

*Dispone che nell'ordine di carcerazione emesso dal procuratore generale in data 12 marzo 2019 nei confronti di S. S. sia detratto il periodo di presofferta detenzione dal 27 gennaio 2011 al 30 marzo 2011;*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 3-bis del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, nella parte in cui, inserendo all'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera a) codice di procedura penale il reato di cui all'art. 12, commi 1 e 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, non prevede una norma transitoria al fine di evitare l'applicazione retroattiva del divieto di sospensione dell'esecuzione della pena, per contrasto con gli articoli 25, secondo comma, e 117 Cost. con riferimento per quest'ultima norma all'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;*

*Sospende il procedimento d'incidente d'esecuzione in corso;*

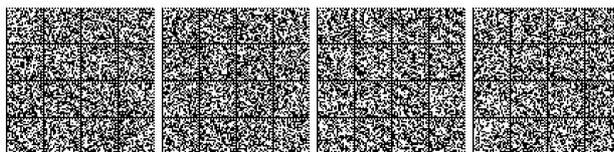
*Dispone che la cancelleria trasmetta gli atti, unitamente alla presente ordinanza, alla Corte costituzionale;*

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

Brescia, 21 giugno 2019

*Il Presidente:* FISCHETTI

*Il consigliere estensore:* VACCHIANO



## N. 218

*Ordinanza del 29 ottobre 2019 del Tribunale amministrativo regionale  
per il Lazio sul ricorso proposto da M. M. contro Ministero della giustizia.*

**Spese di giustizia - Rimborso delle spese di patrocinio legale - Rimborso delle spese legali sostenute da dipendenti pubblici per la difesa nei giudizi civili, penali o amministrativi in relazione a fatti commessi nell'esercizio delle funzioni e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità - Mancata previsione del rimborso anche ai funzionari onorari chiamati a svolgere funzioni sostitutive o integrative o comunque equivalenti a quelle svolte da funzionari di ruolo dell'Amministrazione dello Stato o quantomeno ai magistrati onorari nominati ai sensi della legge n. 374 del 1991.**

- Decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135, art. 18.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 10183 del 2016, proposto da M.M., rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Paccione, con domicilio eletto presso lo studio del dott. Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini n. 30;

Contro Ministero della giustizia, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per l'annullamento

del provvedimento Ministero giustizia - Direzione generale dei magistrati - prot n. 0072812.U del 30 maggio 2016, recante rigetto della richiesta di rimborso spese legali;

di ogni atto connesso, ancorché ignoto, in quanto lesivo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia;

Viste le memorie difensive;

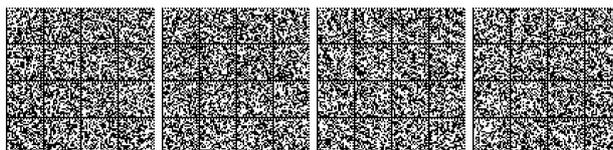
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 giugno 2019 la dott.ssa Roberta Ravasio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

## FATTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. La ricorrente, dottoressa M.M. ..., giudice di pace presso la sede di ..., è stata sottoposta a procedimento penale ed imputata dal reato p. e p. dall'art. 319-ter del codice penale per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni di giudice onorario; è stata, poi, assolta dall'imputazione ascrittale «perché il fatto non sussiste» etanto con sentenza del GUP presso il Tribunale di Lecce n. 5/14 dell'8 gennaio 2014 (depositata in segreteria il 7 aprile 2014), divenuta irrevocabile in data 27 maggio 2014.

2. Reimmessa nell'esercizio delle funzioni con deliberazione del CSM del 22 luglio 2014, la dottoressa M. ..., ha presentato al Ministero della giustizia istanza di rimborso delle spese legali sostenute del corso del predetto procedimento penale, invocando a tal fine l'art. 18 del decreto-legge n. 67/97, convertito nella legge n. 135/1997. Tale richiesta è stata respinta con provvedimento del Ministero della giustizia - Direzione generale dei magistrati - prot. n. 0072812.U del 30 maggio 2016, che si fonda su due rilievi: a) la norma citata riserva il beneficio di che trattasi ai soli dipendenti e/o amministratori pubblici e non può trovare applicazione al di fuori delle ipotesi ivi specificamente disciplinate; b) il rapporto che lega i giudici onorari al Ministero della giustizia non può essere inquadrato, nonostante la sua continuità, nel modello del rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato, e come tale sarebbe sottratto alla applicazione dell'art. 18 del decreto-legge n. 67/97.



3. Con il ricorso in epigrafe indicato la dottoressa M. ..., ha chiesto, a questo Tribunale amministrativo regionale, l'annullamento dell'indicato provvedimento ministeriale, chiedendo altresì la condanna del Ministero al rimborso delle spese legali sostenute per la difesa penale, nella misura già indicata nella istanza del 23 ottobre 2014: il ricorso si fonda, in particolare: *I)* sulla ritenuta natura subordinata del rapporto che lega i giudici di pace al Ministero della giustizia, che sarebbe reso manifesto dall'esplicito riconoscimento legislativo circa il fatto che i magistrati onorari sono inseriti nell'Ordinamento giudiziario; *II)* sulla conseguente violazione dell'art. 18 del decreto-legge n. 67/97, convertito nella legge n. 135/1997, posto che i magistrati onorari, in quanto appartenenti all'Ordine giudiziario (*ex art. 1, comma 2, della legge n. 374/91*), sono appunto da considerarsi a tutti gli effetti quali «dipendenti dell'amministrazione statale»; *III)* in subordine il ricorso prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 del decreto-legge n. 67/97: secondo la ricorrente, la circostanza che i magistrati onorari, seppure nell'ambito di un rapporto non inquadrabile nel lavoro subordinato o parasubordinato, svolgono vere e proprie funzioni giurisdizionali, impone che essi debbano fruire del beneficio in questione, al pari di qualsiasi magistrato «togato» che venga ingiustamente accusato per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni, venendo poi prosciolto con formula piena. L'attuale formulazione dell'art. 18 del decreto-legge n. 69/97, se interpretato nel senso di non includere, tra i possibili beneficiari, i magistrati onorari, determina quindi una irragionevole ed ingiusta disparità di trattamento tra magistrati onorari e magistrati togati, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione agli artt. 101 e 102 della medesima Carta costituzionale.

4. Il Ministero della giustizia si è costituito in giudizio per resistere al ricorso. Richiamati i tratti distintivi sussistenti tra il rapporto che lega il Ministero della giustizia ai magistrati onorari e professionali, così come evidenziati dalla consolidata giurisprudenza, il Ministero ha sostenuto che l'inserimento dei magistrati onorari nell'Ordinamento giudiziario non può considerarsi sintomatico dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato, avendo la sola funzione di estendere, nei confronti dei magistrati onorari, i doveri, le responsabilità ed i controlli previsti per i magistrati togati. L'Avvocatura erariale ha, in particolare, richiamato pronunce di giudici di merito (*cf.* Tribunale di Roma, 12 ottobre 2012, n. 16466; Tribunale di Avellino, 8 gennaio 2013, n. 17; Corte d'appello di Torino, sentenza n. 367/2015 pubblicata il 19 giugno 2014; Tribunale ordinario di Milano, sentenza n. 2147/2016 del 14 luglio 2016 pubblicata il 20 luglio 2016), le quali hanno evidenziato la specialità del trattamento economico previsto per i giudici onorari, la cumulabilità di esso con i trattamenti pensionistici nonché la possibilità garantita ai magistrati onorari di esercitare la professione forense, per affermare che ad essi non sono estensibili le posizioni giuridiche ed economiche previste per i dipendenti pubblici, il cui *status* giuridico ed economico è disciplinato sulla base di parametri completamente diversi da quelli previsti per i dipendenti pubblici. Nessuno spazio può dunque esservi, a detta del Ministero della giustizia, per applicare ai magistrati onorari l'art. 18 del decreto-legge n. 69/97.

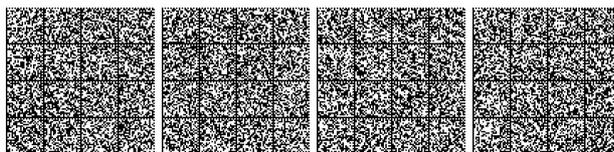
5. Il ricorso è stato chiamato, per la discussione del merito, alla pubblica udienza del 19 giugno 2019, in occasione della quale la ricorrente, anche con memoria scritta, ha ulteriormente argomentato sulla incostituzionalità dell'art. 18 del decreto-legge n. 67/97 ed il ricorso è stato introitato in decisione.

#### DIRITTO

6. Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità prospettata da parte ricorrente sia rilevante e non manifestamente infondata, tenuto conto delle considerazioni che in appresso si vanno ad esporre, anche in relazione all'infondatezza dei primi due motivi di ricorso.

7. Per quanto riguarda l'inquadramento temporale della fattispecie, il Collegio evidenzia che i fatti per i quali la ricorrente è stata tratta a giudizio risalgono all'anno 2007, mentre il provvedimento con cui il Ministero della giustizia ha respinto l'istanza di rimborso delle spese legali è del 30 maggio 2016: tutti i fatti rilevanti ai fini della decisione ricadono, quindi, sotto il vigore della legge 21 novembre 1991, n. 374, essendo anteriori alla riforma della magistratura onoraria attuata con il decreto legislativo n. 116/2017, attuativo della legge di delega n. 57/del 28 aprile 2016.

8. Relativamente alla questione se il rapporto tra i magistrati onorari ed il Ministero della giustizia, come regolato dalla citata legge n. 374/1991, potesse essere qualificato o equiparato ad un rapporto di pubblico impiego o ad un rapporto di natura parasubordinata, si richiama, tra le più recenti, la pronuncia della Corte di cassazione, sezione lav., 9 settembre 2016, n. 17862, la quale ha categoricamente escluso che l'attività svolta dai giudici onorari possa essere equiparata a quella di un pubblico dipendente ovvero a quella svolta da un lavoratore parasubordinato, e ciò sul presupposto che la categoria del funzionario onorario, nel cui ambito sono inclusi anche i magistrati onorari, ricorre, secondo risalente e consolidata giurisprudenza (Cassazione sezione unite 8 gennaio 1975, n. 27, Cassazione sezione



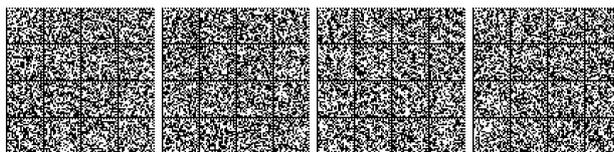
unite 7 ottobre 1982, n. 5129, Cassazione sezione unite 20 marzo 1985, n. 2033, Cassazione sezione unite 14 gennaio 1992, n. 363 e Cassazione sezione unite 17 febbraio 1994, n. 1556), quando esiste un rapporto di servizio volontario, con attribuzione di funzioni pubbliche, ma senza la presenza degli elementi che caratterizzano l'impiego pubblico. La pronuncia medesima, inoltre, ha richiamato la sentenza di Cassazione sezione unite 9 novembre 1998, n. 11272, che ha tracciato la distinzione tra i due rapporti «in base ai seguenti elementi: 1) la scelta del funzionario, che nell'impiego pubblico viene effettuata mediante procedure concorsuali ed è, quindi, di carattere tecnico-amministrativo, mentre per le funzioni onorarie è di natura politico-discrezionale; 2) l'inserimento nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione, che è strutturale e professionale per il pubblico impiegato e meramente funzionale per il funzionario onorario; 3) lo svolgimento del rapporto, che nel pubblico impiego è regolato da un apposito statuto, mentre nell'esercizio di funzioni onorarie è privo di una specifica disciplina, quest'ultima potendo essere individuata unicamente nell'atto di conferimento dell'incarico e nella natura di tale incarico; 4) il compenso, che consiste in una vera e propria retribuzione, inerente al rapporto sinallagmatico costituito fra le parti, con riferimento al pubblico impiegato e che invece, riguardo al funzionario onorario, ha carattere meramente indennitario e, in senso lato, di ristoro degli oneri sostenuti; 5) la durata del rapporto che, di norma, è a tempo indeterminato nel pubblico impiego e a termine (anche se vi è la possibilità del rinnovo dell'incarico) quanto al funzionario onorario (v. per ulteriori riferimenti Cassazione 3 maggio 2005, n. 9155 e Cassazione 4 novembre 2015, n. 22569 che hanno escluso l'inquadrabilità della figura giuridica del giudice di pace in quella della parasubordinazione, delineata dall'art. 409 del codice di procedura civile, n. 3)».

9. In ordine alla natura del rapporto di servizio instauratosi tra i magistrati onorari ed il Ministero della giustizia nel vigore della legge n. 374/91, si è, dunque, consolidato un orientamento, ancora attuale, che esclude la possibilità di qualificare l'attività svolta dalla ricorrente, in qualità di giudice di pace, nel senso da essa auspicato, cioè come rapporto di pubblico impiego o, comunque, come rapporto di lavoro parasubordinato.

10. L'art. 18 del decreto-legge n. 67/97, convertito nella legge n. 135/97, stabilisce che «Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità».

11. Anche in relazione a tale norma si è consolidato un orientamento, che si può ritenere «diritto vivente», che si interpreta nel senso che il beneficio ivi previsto spetta solo ai pubblici impiegati, cioè a coloro che siano legati ad una amministrazione da rapporto di pubblico impiego, e siano stati ingiustamente assoggettati a procedimento penale per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni. Sul punto si richiama la sentenza della Corte di cassazione, sezione lav., n. 25690 del 1° dicembre 2011, che ha affermato, con riferimento al rimborso delle spese legali in argomento, che «la particolare forma di tutela di cui qui si controverte è contemplata unicamente per i «dipendenti», ossia per coloro che sono legati da un rapporto di pubblico impiego con l'amministrazione e, in difetto di diversa previsione, non può essere estesa a quei soggetti che, pur operando nell'ambito dell'amministrazione pubblica, svolgano le proprie funzioni in base ad altro titolo, segnatamente di amministratore comunale».

11.1. Il principio è stato ribadito dalla Corte di cassazione, sezione III, con la sentenza 25 settembre 2014, n. 20193, la quale ha esplicitamente affermato che i rapporti di servizio onorari - come sarebbe, ad esempio, quello che intrattiene un assessore con l'Ente locale di appartenenza - non sono compresi tra quelli ai quali si applica il beneficio previsto dall'art. 18 del decreto-legge n. 67/97, precisando che tale norma si sottrae ad una interpretazione analogica o estensiva «Non soltanto perché si verte di materia disciplinante, secondo parametri di rigore e tassatività, le modalità ed i presupposti sostanziali di impiego di denaro pubblico, ma anche perché relative ad una fattispecie resa peculiare dalla sussistenza di un rapporto di pubblico impiego, non riscontrabile con riguardo all'amministratore. Nel caso in oggetto, in altri termini, il rimborso viene richiesto con riguardo ad una situazione obiettivamente differente da quelle disciplinate, perché segnata dall'assenza di un rapporto organico di dipendenza con l'ente. Sicché appare conforme ai criteri interpretativi generali (*ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*) ritenere che non si sia qui di fronte, in realtà, ad una vera e propria lacuna normativa suscettibile di essere colmata in via di interpretazione analogica, bensì di una diversa disciplina prevista e voluta come tale dal legislatore. E tale diversa disciplina trova giustificazione proprio nella specificità insita nella mancanza - nel caso dell'assessore comunale - di un rapporto di lavoro dipendente con l'ente locale e, in particolare, nella natura onoraria di tale rapporto (Cassazione sezioni unite n. 478 del 13 gennaio 2006; Cassazione n. 12645/10; Cassazione 25690/11).»



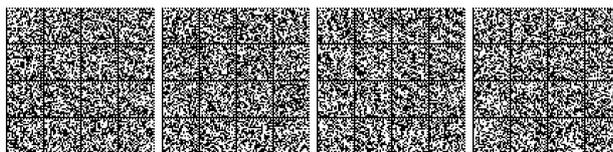
11.2. Tale orientamento è stato anche posto a fondamento della sentenza della Corte d'appello di Genova, sezione lav., n. 3 del 1° febbraio 2019, la quale ha statuito che «Le Autorità portuali hanno natura giuridica di enti pubblici non economici; la nomina del Presidente dell'Autorità portuale va ricondotta alla investitura in una carica pubblica e non può per certo configurarsi quale costituzione di un rapporto di pubblico impiego, ma quale assunzione di un incarico fiduciario affidato da un'autorità governativa, temporalmente limitato e connesso all'esercizio di pubbliche funzioni. Di conseguenza il rapporto che lega l'Autorità portuale al suo Presidente va qualificato come assunzione di incarico fiduciario assimilabile a quello di un funzionario onorario con conseguente esclusione di applicazione analogica o estensiva dell'art. 18, decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito nella legge 23 maggio 1997, n. 135 che prevede le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato.».

11.3. Ritiene pertanto il Collegio che relativamente ai primi due motivi di ricorso e alla interpretazione dell'art. 18 del decreto-legge n. 67/97 si sia costituito un «diritto vivente» che: *a)* esclude che la norma possa essere applicata estensivamente o analogicamente ad ipotesi ivi non specificamente contemplate; *b)* la norma riserva il beneficio delle spese legali di difesa in un procedimento penale, solo a soggetti legati allo Stato da un vero e proprio rapporto di pubblico impiego; *c)* il rapporto di servizio esistente tra lo Stato ed il funzionario onorario non è assimilabile a quello di pubblico impiego e, pertanto, non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 18 del decreto-legge n. 67/97.

12. Ciò chiarito, ritiene il Collegio che l'art. 18 del decreto-legge n. 67/97, come interpretato dal diritto vivente, nei termini dianzi riassunti, presta però il fianco a censure di incostituzionalità, in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che i funzionari onorari dello Stato, nella misura in cui svolgono funzioni sostitutive o, comunque, equivalenti a quelle svolte da funzionari pubblici dipendenti, possano fruire del beneficio in parola nel caso in cui siano sottoposti ad un procedimento penale per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni, venendo poi prosciolti dalle accuse.

12.1. Considera il Collegio che il rimborso delle spese legali riconosciuto dall'art. 18 del decreto-legge n. 67/97 non costituisce una componente del trattamento economico del dipendente pubblico, né un «benefit» collegato al particolare *status* del dipendente stesso. Trattasi, invece, di una provvidenza che viene erogata, *una tantum*, solo ove si verificano le circostanze indicate dalla norma, la quale trova la sua ragion d'essere - secondo condivisibile giurisprudenza - nella esigenza di tutelare il dipendente dall'ingiusta sottoposizione a giudizi di responsabilità civile, penale e amministrativa, dovuta all'esposizione causata da ragioni inerenti lo svolgimento del servizio, nonché, di porre la pubblica amministrazione al riparo da una perdita di efficacia del proprio operato che detta esposizione potrebbe determinare (Cassazione civile, sezione lav., 8 novembre 2018, n. 28597). Nello stesso tempo si deve rilevare che, pur non incidendo in concreto sul trattamento giuridico ed economico, il diritto in questione è generalmente riconosciuto ad ogni dipendente pubblico, indipendentemente dalle funzioni svolte, e quindi è espressione di un principio generale, o quantomeno di una regola che non ha affatto il carattere della eccezionalità, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni.

12.2. Il Collegio dunque ritiene necessario investire il giudice delle leggi in ordine alla ragione per la quale non possa fruire del diritto in parola anche il funzionario onorario chiamato a svolgere, in via sostitutiva, temporanea o «a regime», le medesime funzioni che svolge/potrebbe svolgere anche un funzionario pubblico, in tal modo esponendo sé stesso, e l'amministrazione a favore della quale presta servizio, ai rischi connessi all'espletamento delle relative funzioni. Da questo punto di vista il Collegio ritiene che, in riferimento all'art. 18 del decreto-legge n. 67/97, non appaia manifestamente infondata la questione posta sulla violazione dell'art. 3 della Costituzione, laddove tale legge non prevede l'estensione del diritto ivi contemplato anche ai funzionari onorari, o quantomeno a quei funzionari onorari che svolgano funzioni sostitutive/integrative, ed in ogni caso di valore equivalente, rispetto a quelle svolte da funzionari «di ruolo», traducendosi una tale omissione in una disparità di trattamento tra situazioni identiche, che non trova fondamento in una ragionevole giustificazione, considerato che un'eventuale estensione: *a)* come già precisato, non incide/inciderebbe sulla natura del rapporto di servizio del funzionario e sul relativo trattamento economico, che rimane/rimarrebbe inalterato, evitando così un aggravio della finanza pubblica sproporzionato rispetto al beneficio conseguente al riconoscimento del diritto; *b)* andrebbe a giovamento dello Stato, che si vedrebbe meglio tutelato anche rispetto alla attività dei funzionari onorari, che a loro volta, sentendosi maggiormente tutelati, sarebbero anche maggiormente responsabilizzati e propensi a rendere un servizio di qualità, in particolare sotto il profilo della indipendenza ed imparzialità.



12.3. Per quanto concerne, specificamente, il personale di magistratura, va soggiunto che, proprio per il fatto che il diritto in questione è funzionale a garantire al funzionario la migliore difesa, al fine di evitare ingiuste declaratorie di responsabilità per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni, il riconoscimento del rimborso delle spese legali di cui all'art. 18 del decreto-legge n. 67/97 contribuisce indirettamente a garantire l'indipendenza di giudizio dei magistrati, tutelata dagli artt. 104, comma 1, 107, e, con specifico riferimento alle magistrature speciali ed ai pubblici ministeri, dall'art. 108, della Costituzione: dunque, il mancato riconoscimento di tale diritto ai magistrati onorari risulterebbe incoerente e lesivo anche dei citati articoli della Carta costituzionale che tutelano l'indipendenza della magistratura.

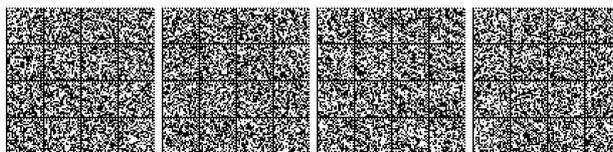
12.4. Il Collegio dubita, infine, che il mancato riconoscimento del diritto al rimborso alle spese legali ai funzionari onorari possa incidere sulla qualità del servizio e, quindi, sul buon andamento della amministrazione della giustizia; pertanto la norma di legge in questione, non approntando una organizzazione della magistratura onoraria tale da assicurare il buon andamento della amministrazione della giustizia, risulterebbe anche lesiva dell'art. 97 della Costituzione.

12.5. Tutto ciò considerato, quindi, ritiene il Collegio che l'attuale formulazione dell'art. 18 del decreto-legge n. 67/97, nel non prevedere il rimborso delle spese legali anche favore dei funzionari onorari, o quantomeno di quei funzionari onorari che, come i magistrati onorari, siano chiamati a svolgere funzioni sostitutive/integrative, e comunque equivalenti, a quelle svolte dai funzionari «di ruolo», comporta il prospettarsi di una questione non manifestamente infondata di costituzionalità, richiedendosi, al fine della conformità a Costituzione, il riscontro della ragionevolezza delle norme censurate, ragionevolezza che si esprime nel rapporto di congruità del mezzo al fine (*ex plurimis*: Corte costituzionale nn. 264/1996, 270/2010, 62/2013), e nella verifica della intrinseca coerenza (*ex plurimis*: Corte costituzionale nn. 195/1998) e congruenza del sistema (*ex plurimis*: Corte costituzionale n. 84/97, 509/2000, 70/2010, 333/2010, 185/1995), che appunto non si apprezzano in quello disegnato dalla attuale formulazione della norma.

13. Il Collegio precisa, a questo punto, di non poter pervenire direttamente, come auspicato nei primi motivi di ricorso dalla ricorrente, ad una interpretazione della norma in argomento differente da quella dianzi prospettata, segnatamente nel senso di includere i funzionari onorari, chiamati ad espletare funzioni sostitutive/integrative, e comunque equivalenti, a quelle svolte da funzionari di ruolo della Amministrazione statale, o quantomeno i magistrati onorari, nel novero delle persone che possono fruire del rimborso delle spese legali previsto dalla richiamata norma, e ciò in ragione della lettera della stessa, che, indicando come beneficiari i «dipendenti di amministrazioni statali» e come soggetti obbligati ad effettuare il rimborso «le amministrazioni di appartenenza», testualmente riserva il beneficio solo ai soggetti legati allo Stato da un rapporto di lavoro di impiego pubblico, di guisa che una interpretazione che estenda il beneficio anche a funzionari onorari, come i magistrati onorari, si tradurrebbe in una forzatura della norma, in una arbitraria invasione della potestà del legislatore e nell'aumento di oneri a carico della finanza pubblica senza preventiva autorizzazione parlamentare, il che di per sé renderebbe una siffatta interpretazione, analogica o estensiva, della norma, non costituzionalmente orientata, in relazione alla possibile violazione dell'art. 81 della Costituzione. Ribadito, infine, che una interpretazione analogica o estensiva della norma è espressamente esclusa dal «diritto vivente», come sopra si è già fatto rilevare, solo un intervento della Corte costituzionale può, allora, porre rimedio alle censure di costituzionali, sopra prospettati, che attingono l'art. 18 del decreto-legge n. 67/97.

13.1. Il Collegio ritiene pertanto che la questione di costituzionalità, che si solleva con la presente ordinanza, sia ammissibile in ragione della sua non manifesta infondatezza e dell'impossibilità di dare della norma censurata una interpretazione costituzionalmente orientata, tenuto conto del fatto che la Corte costituzionale «...ha in più occasioni affermato che quando il rimettente si prospetta la via dell'interpretazione conforme ma esclude che essa sia percorribile, la questione di legittimità costituzionale che ne deriva non può ritenersi inammissibile. Al contrario, laddove l'univoco tenore letterale della disposizione precluda un'interpretazione conforme, s'impone il sindacato di legittimità costituzionale (da ultimo, *ex multis*, sentenze n. 83 e n. 82 del 2017, n. 241 e n. 219 del 2016)» (Corte costituzionale n. 268/2017), ed ha inoltre precisato che il fatto che l'interpretazione proposta risulti, o meno, conforme ai parametri della Costituzione indicati dal rimettente, «attiene evidentemente al merito della questione qui prospettata, e non già al dedotto profilo di inammissibilità per omesso esperimento di interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata.» (Corte costituzionale n. 197/2018).

14. La questione di costituzionalità che si solleva con la presente ordinanza risulta poi rilevante ai fini del decidere, dal momento che l'esclusione dei magistrati onorari dal novero delle persone che possono fruire del diritto al rimborso delle spese legali, contemplato dall'art. 18 del decreto-legge n. 67/97, costituisce l'unica ragione posta a fondamento dell'atto impugnato nel presente giudizio: sicché, ove dichiarata l'incostituzionalità della norma citata nei sensi indicati in motivazione, ovvero nella parte in cui non prevede che tale rimborso possa essere accordato anche ai funzionari onorari che svolgano funzioni sostitutive/integrative e comunque equivalenti a quelle svolte da funzionari pubblici di ruolo, o, quantomeno, ai magistrati onorari, il Collegio dovrebbe pervenire all'annullamento dell'atto per violazione



dell'art. 18 del decreto-legge n. 67/97, con conseguente obbligo della Amministrazione di rideterminarsi tenendo conto della astratta ammissibilità della ricorrente al beneficio, e procedendo quindi a valutare se sussistano, in concreto, i requisiti indicati dalla norma per concederle il rimborso delle spese legali.

14.1. Valga d'ipotesi la considerazione che magistrati onorari, per definizione, svolgono funzioni sostitutive/integrative ed equivalenti a quelle svolte dai magistrati «togati», come si desume dal fatto che la loro nomina avviene in base a norme legislative che traggono fondamento nell'art. 106, comma 2, della Costituzione, il quale stabilisce che «La legge dell'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite ai giudici singoli», con ciò esplicitamente ammettendo che le funzioni dei magistrati onorari sono del tutto equivalenti e sostitutive rispetto a quelle svolte da magistrati professionali. Di conseguenza, la questione di costituzionalità sollevata risulta comunque rilevante, sia con riferimento alla violazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, il cui rispetto imporrebbe l'estensione del beneficio a tutti i funzionari onorari, sia con riferimento agli artt. 104, comma 1, 107 e 108, comma 2, laddove l'indipendenza della magistratura e del relativo operato imporrebbero, in concorso con il parametro di cui all'art. 3 della Costituzione, l'estensione del beneficio ai soli magistrati onorari.

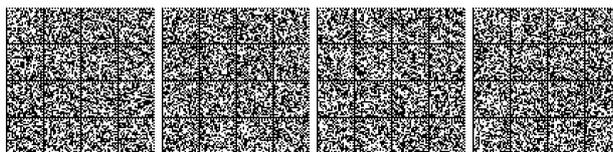
15. Sotto diverso profilo il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità sollevata con la presente ordinanza non richieda alla Corte di individuare alcun elemento di carattere discrezionale che sia ascrivibile alla esclusiva competenza del legislatore (*cf.* ad esempio, Corte costituzionale, sentenza n. 198/2009): invero, la scelta di rimborsare le spese legali ai funzionari dipendenti delle amministrazioni statali, che siano stati sottoposti ingiustamente a giudizi di responsabilità per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni, è già stata compiuta dal legislatore, che ha anche già individuato i requisiti per accedere al beneficio in questione. Il Collegio si domanda, pertanto, se tale beneficio, così come già disciplinato, non debba essere esteso anche a favore degli altri soggetti su indicati, sul presupposto che essi prestano servizio a favore dello Stato nelle medesime condizioni, e, pertanto, corrisponde alla *ratio* della norma darne applicazione anche nei di loro confronti.

15.1. Ciò potrebbe consentire alla Corte costituzionale di pronunciarsi anche con una sentenza c.d. «additiva», qualora lo ritenesse. Tale possibilità può rinvenirsi dalla constatazione che: *a*) l'interpretazione dell'art. 18 del decreto-legge n. 67/97 qui accreditata, nel non prevedere in maniera esplicita che il rimborso delle spese legali possa essere accordato anche ai funzionari onorari e/o ai magistrati onorari, esclude il beneficio in parola a favore dei predetti soggetti; *b*) l'estensione del beneficio anche ai funzionari onorari, ed in particolare ai magistrati onorari, costituisce, secondo l'avviso del Collegio, l'unico modo per riportare la norma nell'alveo della conformità a Costituzione, integrando una soluzione costituzionalmente obbligata, nel senso indicato nella ordinanza della Corte n. 256/2017.

15.2. Si tratterebbe, più precisamente, di una sentenza c.d. «additiva di prestazione», poiché comporterebbe l'estensione del beneficio in parola ai funzionari, o ai soli magistrati, onorari: nondimeno, anche tale constatazione non pare costituire, ad avviso del Collegio, un ostacolo alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 18 del decreto-legge n. 67/97, nei termini sopra indicati. Benché, infatti, l'intervento manipolativo della Corte possa determinare l'individuazione di una nuova categoria di beneficiari di una prestazione - quest'ultima costituita appunto dal rimborso di spese legali - si tratterebbe di estendere un beneficio che non avrebbe carattere continuativo, non riguarderebbe la generalità dei beneficiari potenziali - interessando solo i funzionari o i magistrati onorari che incorrano in giudizi di responsabilità, occasionati dall'esercizio delle funzioni, e conclusisi con il completo proscioglimento del funzionario onorario - e non si tradurrebbe in esborsi di danaro arbitrariamente determinati, essendo il rimborso delle spese legali condizionato dal parere di congruità della Avvocatura dello Stato. I maggiori oneri che si riverserebbero a carico del bilancio dello Stato risulterebbero, quindi, contenuti e, comunque, sarebbero compensati dai benefici che ridonderebbero a favore dello Stato stesso, in termini di maggior qualità ed efficienza della giustizia amministrata dai magistrati onorari, e diminuzione del rischio di invalidazione delle decisioni adottate da funzionari, o magistrati, onorari sottoposti a giudizio di responsabilità. Per tale ragione, benché l'intervento manipolativo, sollecitato dalla presente questione di costituzionalità, possa determinare maggiori oneri a carico dello Stato, esso pare rispondere ad un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco.

16. Va, quindi, dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la descritta questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 del decreto-legge n. 67/97, convertito nella legge n. 135/97, in relazione agli artt. 3, 97, 104, comma 1, 107 e 108, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che l'ivi contemplato rimborso delle spese legali spetti anche ai funzionari onorari chiamati a svolgere funzioni sostitutive o integrative, e comunque equivalenti, a quelle svolte da funzionari di ruolo, dipendenti da Amministrazioni dello Stato, o, quantomeno, ai magistrati onorari nominati ai sensi della legge n. 374/91.

17. Il presente giudizio va quindi sospeso con trasmissione degli atti processuali alla Corte costituzionale.



P. Q. M.

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione prima):*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 del decreto-legge n. 67/97, convertito nella legge n. 135/97, in relazione agli artt. 3, 97, 104, comma 1, 107 e 108, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che l'ivi contemplato rimborso delle spese legali, sostenuto dai dipendenti pubblici per difendersi in giudizi di responsabilità civile, penale o amministrativa originati da fatti commessi nell'esercizio delle funzioni, spetti anche ai funzionari onorari chiamati a svolgere funzioni sostitutive o integrative, e comunque equivalenti, a quelle svolte da funzionari di ruolo, dipendenti da Amministrazioni dello Stato, o, quantomeno, ai magistrati onorari nominati ai sensi della legge n. 374/91; ciò per irragionevole disparità di trattamento, per lesione del buon andamento e della imparzialità della azione amministrativa, nonché per lesione della indipendenza della magistratura e del relativo operato;*

*dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*sospende il giudizio in corso;*

*dispone che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'art. 10 del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la ricorrente.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 19 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Ivo Correale, Presidente FF;

Roberta Cicchese, consigliere;

Roberta Ravasio, consigliere, estensore.

*Il Presidente:* CORREALE

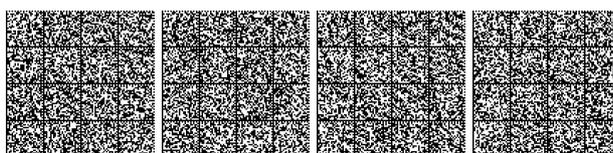
*L'estensore:* RAVASIO

19C00342

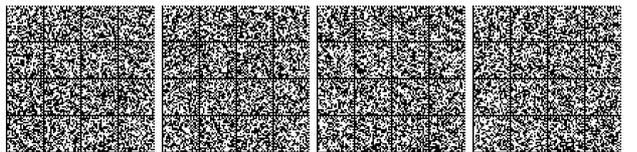
MARIA CASOLA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-049) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

(di cui spese di spedizione € 129,11)\*  
(di cui spese di spedizione € 74,42)\*

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 40,05)\*  
(di cui spese di spedizione € 20,95)\*

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

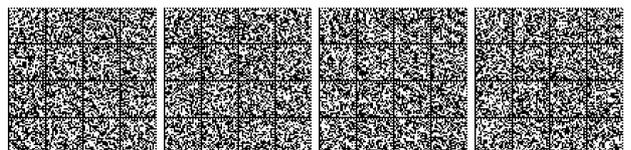
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





€ 4,00

