

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 26

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

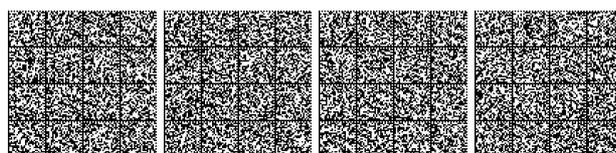
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 giugno 2022

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. 157. Ordinanza 25 maggio - 23 giugno 2022

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Giurisdizione ordinaria - Giudice di pace - Conferma a tempo indeterminato dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017 - Condizione - Superamento di una procedura valutativa - Attribuzione, in caso di esito positivo, di un trattamento economico parametrato a quello di un funzionario amministrativo, anziché a quello dei magistrati professionali - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato da Cristina Piazza, in qualità di giudice di pace, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - Lamentata violazione dei principi costituzionali di indipendenza e inamovibilità del giudice di pace nonché di uguaglianza, anche in base al diritto europeo, della magistratura onoraria alle condizioni di lavoro previste per il magistrato professionale equiparabile; lamentata violazione del diritto all'elettorato attivo e passivo per la nomina dei consiglieri del CSM - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare la menomazione delle attribuzioni e delle prerogative spettanti al giudice di pace, nonché di sollevare dinanzi a sé plurime questioni di legittimità costituzionale - Inammissibilità del conflitto.**

- Legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi da 629 a 633.
- Costituzione, artt. 3, 4, primo comma, 36, primo comma, 38, secondo comma, 97, secondo e quarto comma, 101, secondo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, 105, 106, primo e secondo comma, 107, primo comma, 108, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 15, 20, 21, 30, 31, 34 e 47; accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, clausole 2, 4 e 5; Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003.....

Pag. 1

### N. 158. Ordinanza 25 maggio - 23 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Bilancio di previsione 2021-2023 - Variazioni allo stato di previsione delle entrate - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia del ricorrente accettata dalla resistente costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 marzo 2021, n. 3, art 1.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 75, lettere f) e g); Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e).....

Pag. 6

### N. 159. Sentenza 25 maggio - 24 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Responsabile civile - Assicurazione obbligatoria per l'esercizio dell'attività venatoria - Citazione dell'assicuratore, a richiesta dell'imputato - Omessa previsione - Ingiustificata disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Codice di procedura penale, art. 83.
- Costituzione, artt. 3 e 24.....

Pag. 9

### N. 160. Sentenza 8 - 28 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Agricoltura e zootecnia - Norme della Regione Siciliana - Divieto di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica - Sanzione amministrativa in caso di inosservanza - Violazione della normativa unionale in materia di uso dei biocidi - Non fondatezza della questione.**



**Agricoltura e zootecnia - Norme della Regione Siciliana - Prodotti agricoli di importazione da Paesi extraeuropei di I, II, III, IV e V gamma - Condizioni per la commercializzazione, lavorazione, trasformazione o vendita nel territorio regionale - Rilascio di particolare certificazione obbligatoria - Violazione della normativa unionale in materia di libera circolazione delle merci - Illegittimità costituzionale.**

**Agricoltura e zootecnia - Norme della Regione Siciliana - Funzioni di controllo attribuite al Nucleo operativo regionale per la sicurezza agroalimentare (NORAS) del Corpo Forestale della Regione e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale competente - Istituzione di un apposito capitolo di bilancio regionale ove confluiscono i proventi delle relative sanzioni amministrative - Ambito di intervento - Materie di competenza fitosanitaria ed agroforestale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio europeo di libera circolazione delle merci, inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Siciliana - Concessioni demaniali marittime - Accesso alla definizione agevolata del contenzioso relativo alle concessioni per finalità turistico-ricreative - Proroga dei termini fissati per la presentazione della domanda e per il versamento dell'importo dovuto - Violazione della competenza esclusiva dello stato in materia di giurisdizione e norme processuali - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21, artt. 3, commi 1 e 2, 4, 6, e 18.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, secondo, lettera *l*), e terzo; statuto della Regione Siciliana, art. 17, lettera *b*); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. da 28 a 36; regolamento (UE) n. 848/2018, art. 24; regolamento (UE) n. 625/2017; regolamento (UE) n. 528/2012, artt. 1, comma 2, lettera *d*), 65, 81 e 88; regolamento di esecuzione (UE) n. 601/2020; regolamento di esecuzione (UE) n. 585/2020.....

Pag. 17

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 35. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° giugno 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al rimborso a Comuni diversi del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011 - Previsione che i relativi oneri trovano copertura nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021.**

- Legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4 (Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera *e*), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011), art. 1.....

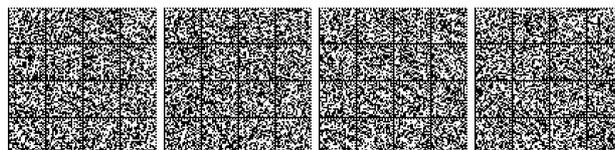
Pag. 27

- N. 72. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 14 febbraio 2022

**Circolazione stradale - Codice della strada - Modifiche in materia di circolazione di veicoli immatricolati all'estero - Previsto divieto, per chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni, di circolare con un veicolo immatricolato all'estero - Applicazione, per la violazione del suddetto divieto, di una sanzione amministrativa pecuniaria, oltre al sequestro amministrativo del veicolo - Confisca amministrativa qualora, entro il termine di centottanta giorni decorrenti dalla data della violazione, il veicolo non sia immatricolato in Italia o non sia richiesto il rilascio di un foglio di via per condurlo oltre i transiti di confine.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 295 [*recte*: n. 285] (Nuovo codice della strada), art. 93, commi 1-*bis* e 7-*bis*, inseriti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.....

Pag. 29



## N. 73. Ordinanza della Corte di cassazione del 16 dicembre 2021

**Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personali - Misure di prevenzione personali applicate dal questore - Avviso orale contenente divieti aggiuntivi (in particolare il divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radio-trasmittente) - Mancata previsione della durata minima e massima dei divieti imposti - Previsione dell'affidamento del potere di limitazione all'autorità amministrativa.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 3, comma 4. ....

Pag. 34

## N. 74. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Trieste del 27 maggio 2022

**Tributi - Banca d'Italia - Aumento del capitale sociale - Previsione che, a partire dall'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 133 del 2013, i partecipanti al capitale della Banca d'Italia iscrivono le quote di partecipazione, nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, ai medesimi valori, ferme restando le disposizioni che impongono, nella redazione del bilancio di esercizio, la conformità ai principi contabili internazionali - Applicazione ai maggiori valori iscritti nel bilancio relativo all'esercizio in corso al 31 dicembre 2013, per effetto dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133 del 2013, di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali, da versarsi in unica soluzione - Fissazione dell'imposta nella misura pari al 26 per cento del valore nominale delle quote alla suddetta data, al netto del valore fiscalmente riconosciuto - Riallineamento del valore fiscale delle quote al maggior valore iscritto in bilancio, fino a concorrenza del valore nominale, a partire dal periodo d'imposta 2014 - Previsione che, se il valore iscritto in bilancio è minore del valore nominale, quest'ultimo rileva comunque ai fini fiscali a partire dallo stesso periodo d'imposta.**

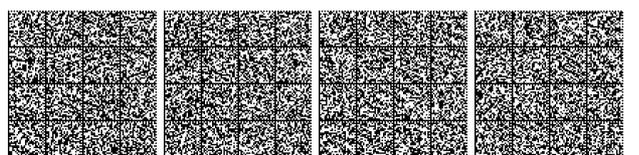
- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 6, comma 6, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)"), come modificato dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89.

**Tributi - Banca d'Italia - Aumento del capitale sociale - Previsione che, a partire dall'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 133 del 2013, i partecipanti al capitale della Banca d'Italia iscrivono le quote di partecipazione, nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, ai medesimi valori, ferme restando le disposizioni che impongono, nella redazione del bilancio di esercizio, la conformità ai principi contabili internazionali - Applicazione, ai trasferimenti di cui all'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133 del 2013, della riclassificazione delle attività finanziarie di cui all'art. 4 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze dell'8 giugno 2011, qualunque sia la categoria di provenienza - Applicazione, ai maggiori valori iscritti in bilancio in ragione della predetta norma, di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali, con aliquota pari al 12 per cento, da versarsi in tre rate di pari importo, senza pagamento di interessi.**

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 6, comma 6, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)"), nella versione originaria. ....

Pag. 41





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 157

*Ordinanza 25 maggio - 23 giugno 2022*

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Giurisdizione ordinaria - Giudice di pace - Conferma a tempo indeterminato dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017 - Condizione - Superamento di una procedura valutativa - Attribuzione, in caso di esito positivo, di un trattamento economico parametrato a quello di un funzionario amministrativo, anziché a quello dei magistrati professionali - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato da Cristina Piazza, in qualità di giudice di pace, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - Lamentata violazione dei principi costituzionali di indipendenza e inamovibilità del giudice di pace nonché di uguaglianza, anche in base al diritto europeo, della magistratura onoraria alle condizioni di lavoro previste per il magistrato professionale equiparabile; lamentata violazione del diritto all'elettorato attivo e passivo per la nomina dei consiglieri del CSM - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare la menomazione delle attribuzioni e delle prerogative spettanti al giudice di pace, nonché di sollevare dinanzi a sé plurime questioni di legittimità costituzionale - Inammissibilità del conflitto.**

- Legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi da 629 a 633.
- Costituzione, artt. 3, 4, primo comma, 36, primo comma, 38, secondo comma, 97, secondo e quarto comma, 101, secondo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, 105, 106, primo e secondo comma, 107, primo comma, 108, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 15, 20, 21, 30, 31, 34 e 47; accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, clausole 2, 4 e 5; Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

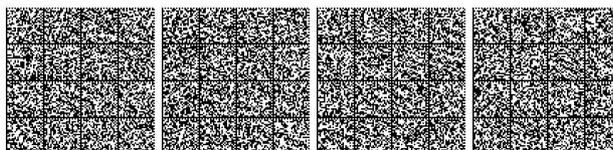
*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito dell'approvazione dei commi da 629 a 633 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), promosso da Cristina Piazza, «in qualità di Giudice di pace presso l'Ufficio del Giudice di pace di Bologna», con ricorso depositato in cancelleria il 10 gennaio 2022 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022, fase di ammissibilità.



Udito nella camera di consiglio del 25 maggio 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;  
deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 10 gennaio 2022, Cristina Piazza, «in qualità di Giudice di pace presso l'Ufficio del Giudice di pace di Bologna», ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in persona dei rispettivi Presidenti;

che oggetto del conflitto sono i commi da 629 a 633 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), ai quali la ricorrente imputa la «mancata estensione al magistrato onorario ricorrente delle stesse condizioni di lavoro previste per legge in favore dei magistrati professionali equivalenti (ex giudici di tribunale), come statuito dalla sentenza del 16 luglio 2020 della Corte di giustizia dell'Unione europea in causa C-658/18 UX [...] e richiesto al Governo italiano dalla Commissione europea con lettera di messa in mora del 15 luglio 2021 nell'ambito della procedura di infrazione n. 2016/4081»;

che, con l'approvazione di queste disposizioni, i soggetti contro i quali il conflitto è proposto avrebbero determinato la «menomazione ed usurpazione delle attribuzioni e delle prerogative spettanti al giudice di pace ricorrente, quale appartenente alla giurisdizione ordinaria di primo grado», in violazione degli artt. 3, 4, primo comma, 36, primo comma, 38, secondo comma, 97, secondo e quarto comma, 101, secondo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, 105, 106, primo e secondo comma, 107, primo comma, 108, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione: agli artt. 15, 20, 21, 30, 31, 34 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007; alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato; alla direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro;

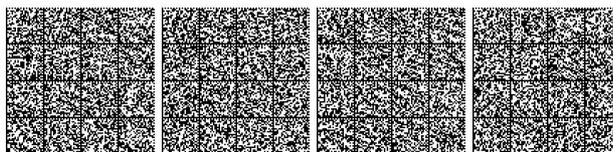
che, in particolare, sarebbero stati lesi i principi costituzionali di indipendenza e inamovibilità del giudice di pace, di «uguaglianza della magistratura onoraria alle condizioni di lavoro previste per il magistrato professionale equiparabile», «di rispetto degli obblighi comunitari che impongono tale equiparazione», nonché «di diritto anche del magistrato onorario all'elettorato attivo e passivo per la nomina dei consiglieri del Consiglio superiore della magistratura»;

che la ricorrente illustra il contenuto delle impugnate disposizioni di legge, rilevando che esse - approvate in forza di un emendamento governativo - modificano l'art. 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), prevedendo una procedura di conferma «a tempo indeterminato», sino al compimento dei settanta anni di età, dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017, all'esito di apposite procedure valutative, da svolgersi con modalità semplificate, innanzi ad una commissione di valutazione composta dal presidente del tribunale o da un suo delegato, da un magistrato che abbia conseguito almeno la seconda valutazione di professionalità designato dal Consiglio giudiziario e da un avvocato iscritto all'albo speciale dei patrocinanti davanti alle magistrature superiori designato dal Consiglio dell'ordine;

che, espone ancora la ricorrente, per coloro che non supereranno la procedura valutativa, oppure che non riterranno di sottoporvisi (in tal modo cessando dal servizio), si prevede «una sorta di liquidazione parametrata al numero di anni di servizio», per importi variabili, ma comunque complessivamente non superiori alla somma di euro cinquantamila lordi, la cui percezione - al pari della domanda di partecipazione alla procedura di valutazione - comporta la conseguenza della «rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario» cessato o pregresso;

che il superamento della procedura di valutazione attribuisce la facoltà di optare per un regime di esclusività dell'esercizio delle funzioni onorarie, in luogo di un impegno settimanalmente limitato perché destinato ad affiancarsi ad altre attività di lavoro autonomo o dipendente, con trattamento economico differenziato, ma comunque sempre equivalente a quella di un funzionario - «non di un dirigente» - dell'amministrazione della giustizia, con «copertura previdenziale e assistenziale», nonché riconoscimento del «buono pasto per ogni udienza oltre le 6 ore»;

che la ricorrente chiede a questa Corte di sollevare d'ufficio dinanzi a sé, per contrasto con i numerosi parametri costituzionali in precedenza indicati, tredici questioni di legittimità costituzionale: degli articoli da 1 a 33 (ad eccezione dell'art. 29, comma 1) del d.lgs. n. 116 del 2017, «nella parte in cui le predette disposizioni vengono estese ai magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto»; dell'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 116 del 2017, nella parte in cui non prevede che ai magistrati onorari, confermati all'esito delle descritte procedure valutative, si applichino «le stesse condizioni di lavoro dei magistrati professionali equiparabili (ex giudici di tribunale)»; degli artt. 23 e 24 della legge 24 marzo 1958,



n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura), «nella parte in cui dette disposizioni non comprendono, ai fini dell'elettorato attivo e passivo per l'elezione dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, anche i magistrati onorari» confermati;

che, quanto al requisito soggettivo richiesto ai fini dell'ammissibilità del conflitto, esso emergerebbe «dalla circostanza che l'odierna giudice di pace fa parte della giurisdizione di primo grado (artt. 1 e 4 dell'ordinamento giudiziario)», tanto che il ricorso sarebbe «diretto ad impegnare l'intero organo giudiziario»;

che la «situazione soggettiva» della ricorrente, del resto, sarebbe già stata «sottoposta alla delibazione incidentale della Corte di giustizia nella causa pregiudiziale C-658/18, UX contro Governo della Repubblica italiana, definita dalla sentenza del 16 luglio 2020», pronunciata in esito ad un rinvio pregiudiziale operato dal Giudice di pace di Bologna nell'ambito di un procedimento per decreto ingiuntivo richiesto ed ottenuto proprio dalla ricorrente, per il pagamento di una somma - corrispondente alla retribuzione mensile, al netto dei contributi fiscali e previdenziali, spettante ad un magistrato professionale avente pari anzianità di servizio - a titolo di risarcimento dei danni subiti per il mancato riconoscimento di un periodo di ferie retribuite;

che la ricorrente illustra ampiamente la motivazione con la quale la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza 16 luglio 2020, in causa C-658/18, UX, ha stabilito che l'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, deve essere interpretato nel senso che il giudice di pace italiano rientra nella nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri» e che, considerate le modalità di organizzazione del lavoro dei giudici di pace, questi ultimi «svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione sul piano amministrativo, che non incide sulla loro indipendenza nella funzione giudicante, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare»;

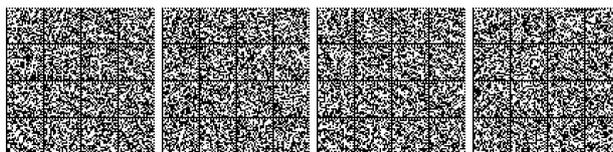
che, di conseguenza, secondo la citata pronuncia della Corte di giustizia UE, la figura del giudice di pace deve essere ricondotta alla nozione di «lavoratore a tempo determinato» e, perciò, differenze di trattamento, rispetto al magistrato professionale, non possono essere giustificate dalla sola temporaneità dell'incarico, ma unicamente «dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità», mantenendo rilievo la circostanza che per i soli magistrati ordinari la nomina debba avvenire per concorso, a norma dell'art. 106, primo comma, Cost., e che a questi l'ordinamento riservi le controversie di maggiore complessità o da trattare negli organi di grado superiore;

che, sempre ai fini dell'ammissibilità del conflitto e quanto al requisito oggettivo, la ricorrente sostiene l'attualità e la concretezza della «lesione e menomazione della giurisdizione della giudice di pace», nonché dell'indipendenza e inamovibilità del medesimo magistrato onorario, aggiungendo che la Commissione europea, il 15 luglio 2021, ha notificato all'Italia una lettera di messa in mora (di cui vengono evidenziati i passaggi essenziali), con contestuale avvio di una procedura di infrazione, prospettando il contrasto della disciplina nazionale sui magistrati onorari con le norme europee sul diritto del lavoro, per il mancato riconoscimento di alcune «condizioni di impiego» da queste ultime previste e vevoli, invece, per i magistrati professionali, quali: indennità per gravidanza, malattia e infortunio; iscrizione alla gestione separata presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS); modalità retributive e differenze di trattamento economico; ferie annuali retribuite; rimborso delle spese legali per procedimenti disciplinari;

che sarebbe incomprensibile la ragione per la quale la ricorrente - «già vincitrice del concorso pubblico previsto dalla legge n. 374/91 per l'accesso all'Ufficio del Giudice di pace» e già soggetta a numerose procedure di conferma quadriennale (l'ultima delle quali sino al 31 maggio 2024) - dovrebbe sottoporsi ad una nuova valutazione, peraltro affidata - con previsione che sarebbe stata stigmatizzata dallo stesso Consiglio superiore della magistratura, in occasione del parere espresso sull'emendamento governativo alla legge di bilancio per il 2022 dal quale è originata l'approvazione delle disposizioni oggetto del presente conflitto - ad una commissione non nominata dall'organo di governo autonomo della magistratura, a differenza di quanto accade per il concorso di accesso alla magistratura ordinaria;

che, quanto al merito, la ricorrente richiama la sentenza n. 267 del 2020, nella quale questa Corte avrebbe preso atto dei principi espressi dalla più volte citata sentenza della Corte di giustizia UE del 16 luglio 2020, per poi riconoscere anche al giudice di pace - in ragione dell'identità della funzione del giudicare e della sua primaria importanza nel quadro costituzionale - il diritto al rimborso spettante ai dipendenti statali per le spese legali sostenute nei giudizi di responsabilità, quando questi siano stati promossi per fatti di servizio e si siano conclusi con accertamento negativo della responsabilità;

che da ciò la ricorrente trae argomenti per sostenere la contrarietà rispetto ai plurimi parametri costituzionali evocati - «e, quindi, la violazione dell'indipendenza e dell'inamovibilità della magistratura di pace ricorrente» - delle disposizioni impugnate, le quali, a suo giudizio, delineerebbero «un'inammissibile figura ibrida di magistrato che svolge in via esclusiva [...] le stesse funzioni giurisdizionali del magistrato ordinario» e che, ciononostante, verrebbe retribuito «come assistente amministrativo» e dovrebbe anche rinunciare, con la presentazione della domanda di conferma, «ai diritti economici, normativi e previdenziali maturati in ragione dell'attività lavorativa svolta come magistrato



onorario», nonostante questi diritti «siano stati accertati e riconosciuti nei confronti della giudice di pace ricorrente addirittura dalla Corte di giustizia nella sentenza UX e siano stati ribaditi nella loro vigenza dalla Commissione europea nella lettera di messa in mora del 15 luglio 2021»;

che, espone ancora la ricorrente, le disposizioni oggetto di conflitto, lasciando immutato l'art. 21 del d.lgs. n. 116 del 2017 e, quindi, gli istituti della decadenza, della dispensa e della revoca dell'incarico onorario, senza le garanzie proprie del procedimento disciplinare, lederebbero la garanzia di inamovibilità spettante ai magistrati onorari;

che l'«evidente supremazia gerarchica del potere amministrativo del datore di lavoro (Ministero della giustizia) sulle funzioni giurisdizionali» determinerebbe una «grave regressione del credito e prestigio, di cui il singolo magistrato, come la giudice di pace ricorrente, e l'intero Ordine giudiziario, devono godere presso la comunità dei cittadini», dal momento che «il trattamento economico dei magistrati» non potrebbe ritenersi «nella libera disponibilità del potere legislativo o del potere esecutivo, trattandosi di un aspetto essenziale per attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza»;

che, in data 28 gennaio 2022, la ricorrente ha presentato una «istanza cautelare» con la quale ha richiesto, nella «imminenza della rinuncia *ex lege* alla prosecuzione del giudizio», la «sospensione degli artt. 29, commi 5 e 9, e 21, commi 3-6, del d.lgs. n.116/2017», in considerazione dei «pregiudizi gravi, specifici e concreti per l'indipendenza e l'autonomia della ricorrente», segnalando l'incombente avvio delle procedure valutative di conferma;

che, in prossimità della camera di consiglio del 25 maggio 2022, la ricorrente ha depositato memoria, in data 13 maggio 2022, e dunque fuori termine, allo scopo di avanzare una nuova «istanza cautelare», volta ad ottenere la sospensione - anche in forza della sentenza della Corte di giustizia UE, prima sezione, 7 aprile 2022, in causa C-236/20, PG - degli atti amministrativi nelle more adottati dal Ministero della giustizia e dal Consiglio superiore della magistratura e con i quali sono state rispettivamente organizzate e indette le procedure valutative di conferma previste dalle disposizioni impugnate.

Considerato che Cristina Piazza, in asserita «qualità di Giudice di pace presso l'Ufficio del Giudice di pace di Bologna», solleva conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in persona dei rispettivi Presidenti, per la declaratoria di «menomazione ed usurpazione delle attribuzioni e delle prerogative spettanti al giudice di pace ricorrente, quale appartenente alla giurisdizione ordinaria di primo grado»;

che il conflitto origina dall'approvazione dei commi da 629 a 633 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), ai quali la ricorrente imputa la «mancata estensione al magistrato onorario ricorrente delle stesse condizioni di lavoro previste per legge in favore dei magistrati professionali equivalenti (ex giudici di tribunale), come statuito dalla sentenza del 16 luglio 2020 della Corte di giustizia dell'Unione europea in causa C-658/18 UX [...] e richiesto al Governo italiano dalla Commissione europea con lettera di messa in mora del 15 luglio 2021 nell'ambito della procedura di infrazione n. 2016/4081»;

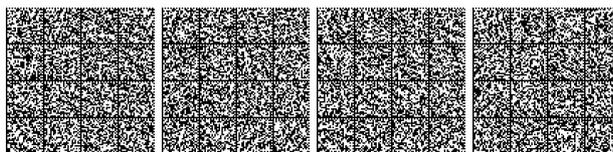
che tali disposizioni - approvate in forza di un emendamento governativo - modificano l'art. 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), prevedendo una procedura di conferma «a tempo indeterminato», sino al compimento dei settanta anni di età, dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017;

che la disciplina impugnata per conflitto prevede che la conferma sia subordinata al superamento di procedure valutative, da svolgersi con modalità semplificate e innanzi ad una apposita commissione - composta da membri non designati dal Consiglio superiore della magistratura, sottolinea la ricorrente - e con attribuzione, in caso di esito positivo, di un trattamento economico, comprensivo di copertura previdenziale e assistenziale, parametrato a quello di un funzionario amministrativo;

che è previsto, inoltre, che la partecipazione alla procedura comporti la «rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso»;

che è stabilito, infine, che i magistrati onorari che non accedano alla conferma, tanto nell'ipotesi di mancata presentazione della domanda, quanto in quella di mancato superamento della procedura valutativa, cessino dall'incarico, salvo il diritto ad una indennità calcolata in base al numero di anni di servizio onorario prestato ma, comunque, di ammontare non superiore a cinquantamila euro, la cui accettazione comporta «rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario cessato»;

che le descritte disposizioni, ad avviso della ricorrente, determinerebbero una «violazione dell'indipendenza e dell'inamovibilità della magistratura di pace ricorrente», delineando «un'inammissibile figura ibrida di magistrato che svolge in via esclusiva [...] le stesse funzioni giurisdizionali del magistrato ordinario» e che, ciononostante, verrebbe retribuito «come assistente amministrativo», obbligato anche a rinunciare, con la presentazione della domanda di conferma, «ai diritti economici, normativi e previdenziali maturati in ragione dell'attività lavorativa svolta come magistrato



onorario», nonostante questi diritti «siano stati accertati e riconosciuti nei confronti della giudice di pace ricorrente» dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 16 luglio 2020, in causa C-658/18, UX, di cui vengono ampiamente illustrati i contenuti;

che, espone ancora la ricorrente, i soggetti contro i quali è proposto il conflitto, omettendo di modificare l'art. 21 del d.lgs. n. 116 del 2017 - che prevede gli istituti della decadenza, della dispensa e della revoca dell'incarico e, quindi, «cause di automatica cessazione del rapporto di impiego a discrezione del datore di lavoro Ministero della giustizia e del CSM, senza procedimento disciplinare» - avrebbero leso la garanzia di inamovibilità spettante ai magistrati onorari;

che l'«evidente supremazia gerarchica del potere amministrativo del datore di lavoro (Ministero della giustizia) sulle funzioni giurisdizionali» determinerebbe una «grave regressione del credito e prestigio, di cui il singolo magistrato, come la giudice di pace ricorrente, e l'intero Ordine giudiziario, devono godere presso la comunità dei cittadini», dal momento che «il trattamento economico dei magistrati» non potrebbe ritenersi «nella libera disponibilità del potere legislativo o del potere esecutivo, trattandosi di un aspetto essenziale per attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza»;

che, in definitiva, è richiesto a questa Corte di dichiarare che le disposizioni impugnate hanno leso le attribuzioni costituzionali di indipendenza e inamovibilità del giudice di pace, di «uguaglianza della magistratura onoraria alle condizioni di lavoro previste per il magistrato professionale equiparabile», «di rispetto degli obblighi comunitari che impongono tale equiparazione», nonché «di diritto anche del magistrato onorario all'elettorato attivo e passivo per la nomina dei consiglieri del Consiglio superiore della magistratura»;

che, in questa fase del giudizio, la Corte costituzionale è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata per i vari poteri da norme costituzionali;

che, quanto al profilo soggettivo, la giurisprudenza di questa Corte riconosce la legittimazione dei singoli organi giurisdizionali - e quindi anche del giudice di pace - ad essere parte nei conflitti di attribuzione, in relazione al carattere diffuso che connota il potere di cui sono espressione, e alla loro competenza a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono (da ultimo, ordinanza n. 19 del 2021);

che, sebbene la dottoressa Cristina Piazza dichiari di sollevare conflitto «in qualità di Giudice di pace presso l'Ufficio del Giudice di pace di Bologna», l'atto di promovimento non indica alcun processo in corso di svolgimento ed affidato per la trattazione e decisione alla ricorrente, la quale, del resto, neppure motiva in ordine all'incidenza delle disposizioni impugnate su attribuzioni costituzionali da esercitare in relazione a uno o più specifici procedimenti a lei assegnati e in corso di svolgimento;

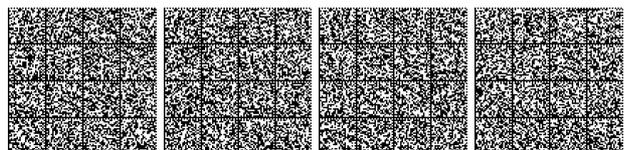
che, all'evidenza, la ricorrente non agisce, quindi, nell'esercizio in concreto di funzioni giurisdizionali;

che invece, come da costante giurisprudenza costituzionale, la legittimazione dei singoli organi giurisdizionali a sollevare conflitto sussiste «limitatamente all'esercizio dell'attività giurisdizionale assistita da garanzia costituzionale» (ordinanze n. 19 del 2021, n. 296 del 2013 e n. 366 del 2008; nello stesso senso, ordinanze n. 338 del 2007 e n. 87 del 1978);

che, dunque, presupposto per la sollevazione del conflitto da parte del singolo giudice è che questi «sia attualmente investito del processo, in relazione al quale soltanto i singoli giudici si configurano come "organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono", ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87» (ordinanza n. 144 del 2000; analogamente, ordinanza n. 127 del 2006), dal momento che il carattere diffuso, che connota gli organi giurisdizionali in ordine a tale competenza, «viene in rilievo solo con riferimento al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali» (ordinanza n. 285 del 2011);

che, quindi, anche il giudice di pace può proporre conflitto, perché competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, ma solo «nell'esercizio delle funzioni attribuitegli» (ordinanza n. 151 del 2013; nello stesso senso, con riferimento a organi giurisdizionali diversi dal giudice di pace, ordinanze n. 35 del 2022, n. 148, n. 84, n. 82 e n. 69 del 2020, n. 139 del 2016 e n. 25 del 2013), risultando, altrimenti, «manifestamente privo della legittimazione attiva» (ordinanze n. 22 del 2000, n. 340 e n. 244 del 1999);

che tale carenza di legittimazione attiva deve essere affermata anche nella fattispecie in esame, in cui la ricorrente non solo non è nell'esercizio delle proprie funzioni giudicanti, ma utilizza il giudizio per conflitto tra poteri - destinato a garantire attribuzioni costituzionalmente presidiate - come una sorta di ricorso diretto, eccentrico rispetto ai mezzi di tutela offerti dall'ordinamento, in funzione di difesa di propri, asseriti, diritti tutelati dalla Costituzione (analogamente, ordinanza n. 279 del 2011);



che la carenza in parola, costituendo motivo assorbente d'inammissibilità del conflitto, dispensa dall'esame di altri profili, relativi, in particolare, alla astratta configurabilità di tutte le attribuzioni costituzionali prospettate come lese, ai presupposti di ammissibilità di un conflitto avente ad oggetto una legge, e alla corretta individuazione dei legittimati passivi;

che, in mancanza dei requisiti di ammissibilità del conflitto, questa Corte non deve pronunciarsi sulla richiesta di autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale sollecitata dalla ricorrente, restando anche assorbita l'istanza di sospensione cautelare (ordinanze n. 32 del 2022 e n. 254 del 2021).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220157

N. 158

*Ordinanza 25 maggio - 23 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Bilancio di previsione 2021-2023 - Variazioni allo stato di previsione delle entrate - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia del ricorrente accettata dalla resistente costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 marzo 2021, n. 3, art 1.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 75, lettere *f*) e *g*); Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *e*).

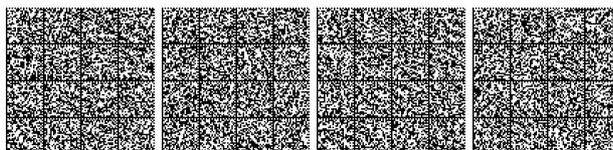
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 marzo 2021, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023 e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16 maggio 2021, depositato in cancelleria il 25 maggio 2021, iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;  
udito nella camera di consiglio del 25 maggio 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;  
deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2022.

Ritenuto che, con ricorso iscritto al n. 29 del registro ricorsi del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 marzo 2021, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023 e altre disposizioni), in riferimento all'art. 75, lettere *f*) e *g*), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), come modificato, e agli artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in relazione all'art. 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

che l'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2021 ha introdotto variazioni allo stato di previsione delle entrate di cui all'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2020, n. 17 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023), già oggetto di impugnazione con ricorso iscritto al n. 13 del reg. ric. 2021;

che la norma impugnata prevede l'incremento di euro 528.220.667,61, in termini di competenza e di cassa, del Titolo 01, tipologia 103, per l'esercizio finanziario 2021, e che tale incremento deriverebbe dal gettito prodotto dalle seguenti voci: *a*) dall'applicazione delle accise da carburante ad uso riscaldamento; *b*) da giochi e scommesse come da quota spettante alla Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2021 e per quelli pregressi; *c*) dalla restituzione, da parte dello Stato delle riserve riferite agli anni 2019, 2020 e 2021, ai sensi dell'art. 1, comma 412, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»;

che, ad avviso del ricorrente, tale determinazione delle entrate sarebbe fondata su una erronea interpretazione della norma statutaria dalla quale deriverebbe una sovrastima del gettito inidonea a garantire la copertura finanziaria delle spese provinciali, nonché suscettibile di pregiudicare lo stesso equilibrio di bilancio, con corrispondente lesione non solo dei parametri statutari, ma altresì degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in riferimento ai principi contabili contenuti nell'Allegato 1 di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011;

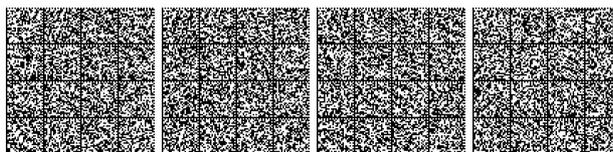
che, in particolare, sarebbero errate le modalità di calcolo del gettito delle accise sui prodotti energetici ad uso riscaldamento, in quanto riferiti alla quantità di prodotti estratti dai depositi commerciali situati nel territorio provinciale, prescindendo dal criterio di immissione in consumo di cui all'art. 7, paragrafo 1, della Direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise che abroga la direttiva 92/12/CEE, ai sensi del quale l'accisa diviene esigibile al momento e nello Stato membro dell'immissione in consumo, fattispecie che determinerebbe la cessazione dell'applicazione del regime sospensivo del tributo;

che l'erroneità della quantificazione del gettito sarebbe riferita anche a quello derivante dai giochi e dalle scommesse, poiché la Provincia vi avrebbe incluso anche il gettito derivante da giochi di natura non tributaria, il quale non potrebbe legittimamente includersi nel novero delle entrate;

che da ciò conseguirebbe la violazione tanto dell'art. 75, comma 1, lettera *g*), dello statuto d'autonomia, quanto dell'art. 81, terzo comma, Cost.;

che erronee sarebbero anche le quantificazioni delle entrate derivanti dalle restituzioni, da parte dello Stato, delle riserve di cui all'art. 1, comma 508, della legge n. 147 del 2013 riferite agli anni 2019, 2020 e 2021, ai sensi dell'art. 1, comma 412, della legge n. 190 del 2014, le quali sarebbero sospensivamente condizionate alla previa individuazione delle relative coperture finanziarie, non ancora intervenute;

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la Provincia autonoma di Bolzano non avrebbe dovuto iscriverne nello stato di previsione delle entrate gli importi in questione, privi di copertura giuridica, in quanto ciò minerebbe l'equilibrio del bilancio della Provincia medesima;



che si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, eccependo la manifesta inammissibilità o, comunque, la non fondatezza delle censure;

che, nelle more del giudizio, è stato approvato l'art. 54 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, ai sensi del quale è stata disposta la restituzione dei 60 milioni di euro a ciascuna Provincia autonoma per il triennio menzionato e sono state individuate le relative coperture mediante il riferimento contenuto nell'art. 77 del medesimo decreto-legge, elemento che rappresenterebbe idoneo presupposto giuridico per iscrivere dette somme in bilancio.

che, sempre nelle more del giudizio, la Provincia autonoma di Bolzano ha adottato la legge provinciale 3 agosto 2021, n. 8 (Assestamento di bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2021 e per il triennio 2021-2023), la quale, all'art. 7, ha disposto l'accantonamento degli stanziamenti di spesa, oggetto dell'impugnativa, su un apposito capitolo vincolato, senza possibilità di impegno;

che la Provincia autonoma di Bolzano ha inoltre approvato la legge provinciale 12 ottobre 2021, n. 12 (Modifiche alla legge provinciale 13 aprile 2014, n. 3, recante «Istituzione dell'imposta municipale immobiliare (IMI) e altre disposizioni»), la quale all'art. 2 ha disposto la riduzione delle previsioni di entrata del titolo 1, tipologia 103, relative al gettito derivante dalla raccolta dei giochi afferente agli anni fino al 2021, la riduzione delle previsioni di entrata relative alla devoluzione del gettito dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali diversi da quelli per autotrazione e ha ridotto, altresì, la previsione di spesa di cui alla missione 20, programma 03, titolo 2, relativa al fondo rischi;

che in data 18 novembre 2021 è stato sottoscritto l'Accordo tra lo Stato e le Province autonome di Trento e di Bolzano con il quale sono state definite in via forfettaria le spettanze della Provincia autonoma di Bolzano, a titolo di gettito arretrato, derivanti dalla raccolta dei giochi di natura non tributaria per gli anni pregressi al 2022;

che, alla luce del ricordato *ius superveniens* e del fatto che la normativa impugnata non ha ricevuto medio tempore applicazione, il Presidente del Consiglio dei ministri, il 22 marzo 2022, ha depositato atto di rinuncia integrale al ricorso indicato in epigrafe, giusta corrispondente delibera del Consiglio dei ministri, adottata nella seduta del 18 marzo 2022;

che con atto depositato il 19 maggio 2022, la difesa della Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la rinuncia al ricorso, giusta deliberazione della Giunta provinciale intervenuta nella seduta del 10 maggio 2022;

Considerato che, a seguito dell'adozione dell'art. 54 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, con atto depositato il 21 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, previa delibera del Consiglio dei ministri del 16 settembre 2021, ha rinunciato parzialmente all'impugnativa dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 marzo 2021, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023 e altre disposizioni), in riferimento alla restituzione, da parte dello Stato, delle riserve per gli anni 2019, 2020 e 2021, prevista dall'art. 1, comma 412, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»;

che, con atto depositato il 25 ottobre 2021, la Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la rinuncia parziale al ricorso, giusta deliberazione della Giunta provinciale intervenuta nella seduta del 5 ottobre 2021;

che, a seguito della approvazione della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 agosto 2021, n. 8 (Assestamento di bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2021 e per il triennio 2021-2023), e della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 ottobre 2021, n. 12 (Modifiche alla legge provinciale 13 aprile 2014, n. 3, recante «Istituzione dell'imposta municipale immobiliare (IMI) e altre disposizioni»), nonché dell'Accordo tra lo Stato e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sottoscritto il 18 novembre 2021, il ricorrente ha depositato il 22 marzo 2022 atto di rinuncia integrale al ricorso, giusta corrispondente delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta del 18 marzo 2022;

che, con atto depositato il 19 maggio 2022, la difesa della Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la rinuncia al ricorso, giusta deliberazione della Giunta provinciale intervenuta nella seduta del 10 maggio 2022;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata dalla parte costituita, determina l'estinzione del processo.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigenti *ratione temporis*.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*Angelo BUSCEMA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220158

N. 159

*Sentenza 25 maggio - 24 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Responsabile civile - Assicurazione obbligatoria per l'esercizio dell'attività venatoria - Citazione dell'assicuratore, a richiesta dell'imputato - Omessa previsione - Ingiustificata disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Codice di procedura penale, art. 83.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale promosso dal Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di L. B. e altri, con ordinanza del 18 giugno 2021, iscritta al n. 154 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2021.



Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 25 maggio 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;  
deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 18 giugno 2021, il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24 della Costituzione, dell'art. 83 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato di cui all'art. 590, secondo comma, in relazione all'art. 583, primo comma, del codice penale, per aver causato colposamente lesioni gravi ad altra persona esplodendo un colpo con la propria carabina nel corso di una battuta di caccia al cinghiale.

Il rimettente riferisce che la persona offesa si era costituita parte civile per ottenere il risarcimento dei danni patiti e che l'imputato aveva chiesto di chiamare in causa i propri assicuratori. Il giudice aveva autorizzato la chiamata, a seguito della quale si erano costituite due delle tre compagnie di assicurazione citate, le quali avevano tuttavia chiesto di essere escluse dal processo ai sensi dell'art. 86 cod. proc. pen.

Mutato il giudice, si rendeva dunque necessario decidere in ordine alla richiesta di esclusione.

1.2.- Secondo il giudice *a quo*, tale richiesta, in base al diritto vigente, dovrebbe essere accolta.

Ai sensi dell'art. 83 cod. proc. pen., il responsabile civile può essere, infatti, citato nel processo penale a richiesta della parte civile - oltre che del pubblico ministero, nel caso previsto dall'art. 77, comma 4, cod. proc. pen. - nonché, a seguito della sentenza n. 112 del 1998 di questa Corte, a richiesta dell'imputato unicamente quando si tratti di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti).

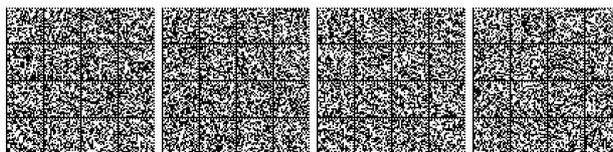
Di conseguenza, nel caso in cui - come nella specie - l'imputato chieda la chiamata in causa del proprio assicuratore quale terzo responsabile in virtù dell'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 12 della legge n. 157 del 1992, la chiamata stessa dovrebbe essere considerata inammissibile.

Contrariamente a quanto ritenuto dal precedente giudice nel disporre la citazione dei terzi, non sarebbe possibile applicare in via analogica a tale fattispecie il principio espresso dalla citata sentenza n. 112 del 1998. Vi osterebbero, da un lato, il carattere eccezionale della disposizione introdotta da tale sentenza, a fronte della previsione generale per cui il responsabile civile può essere citato a richiesta della sola parte civile; da un altro lato, la lettera della norma, non suscettibile di interpretazione estensiva; da un altro lato ancora, e soprattutto, il principio per cui gli effetti delle pronunce dichiarative dell'illegittimità costituzionale non possono essere estesi, sulla base degli argomenti esposti nella loro motivazione, a ipotesi diverse da quelle indicate nel dispositivo: e ciò tanto più in una materia, come quella in esame, nella quale - alla luce delle indicazioni di questa Corte (è citata la sentenza n. 34 del 2018) - si richiede particolare rigore nel valutare l'ingresso nel processo penale di parti diverse da quelle necessarie.

1.3.- Su tale premessa, il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale dell'art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 12 della legge n. 157 del 1992, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.

Le questioni sarebbero rilevanti nel giudizio *a quo*, incidendo sulla decisione che il rimettente è chiamato ad assumere. Se non fossero accolte, l'eventuale condanna dell'imputato al risarcimento del danno causato alla parte civile determinerebbe conseguenze economiche negative a carico dell'imputato stesso - ancora più evidenti nel caso di concessione di una provvisoria provvisoriamente esecutiva - sebbene egli sia obbligatoriamente assicurato per l'esercizio dell'attività venatoria, costringendolo a promuovere un successivo giudizio civile al fine di vedersi manlevato dal proprio assicuratore.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* reputa che la norma censurata si ponga in contrasto, anzitutto, con l'art. 3, primo comma, Cost., sotto il medesimo profilo che ha portato questa Corte a dichiarare la parziale



illegittimità costituzionale dell'art. 83 cod. proc. pen. con la sentenza n. 112 del 1998: vale a dire, l'irragionevole disparità di trattamento dell'imputato assoggettato all'azione di risarcimento del danno nel processo penale rispetto al convenuto con la stessa azione in sede civile, al quale è riconosciuto il diritto di chiamare in garanzia il proprio assicuratore.

Da un lato, infatti, il comma 8 dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 impone a chi esercita l'attività venatoria la conclusione di un contratto di assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi, similmente a quanto stabilisce, con riguardo alla circolazione dei veicoli a motore, l'art. 1 della legge n. 990 del 1969, e ora l'art. 122 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private). Dall'altro lato, il comma 10 dello stesso art. 12 della legge n. 157 del 1992 consente al danneggiato di agire in via diretta contro l'assicuratore del soggetto che ha causato il danno, allo stesso modo dell'art. 18 della legge n. 990 del 1969, e ora dell'art. 144, comma 1, del d.lgs. n. 209 del 2005.

L'unica differenza tra le due normative starebbe nel fatto che nella legge n. 157 del 1992 non figura una disposizione analoga a quella dell'art. 23 della legge n. 990 del 1969 - e ora dell'art. 144, comma 3, del d.lgs. n. 209 del 2005 -, che stabilisce il litisconsorzio necessario di assicuratore e responsabile del danno nel caso di azione diretta del danneggiato verso l'assicuratore.

A prescindere, peraltro, dalla considerazione che la giurisprudenza civile di legittimità - con indirizzo qualificabile, secondo il rimettente, come diritto vivente - parrebbe riconoscere la sussistenza di tale litisconsorzio anche in relazione all'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge sulla caccia, verrebbe soprattutto in rilievo, al fine di far risaltare la denunciata disparità di trattamento - oltre alla possibilità dell'azione diretta del danneggiato verso l'assicuratore, terzo responsabile *ex lege* -, il rapporto di garanzia tra assicurato e assicuratore, che consente all'assicurato, ove convenuto in giudizio, di chiamare in causa il proprio assicuratore ai sensi dell'art. 1917 del codice civile.

La sentenza n. 34 del 2018 di questa Corte, nel precisare l'esatta portata dei principi affermati dalla sentenza n. 112 del 1998, ha posto, infatti, in evidenza la «funzione plurima» del rapporto di garanzia» derivante dall'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile automobilistica, «in quanto destinato a salvaguardare direttamente sia la vittima, sia il danneggiante», potendo la prima agire in via diretta contro l'assicuratore e potendo il secondo chiamare in giudizio il proprio assicuratore al fine di essere manlevato. A tale duplice funzione del rapporto di garanzia si è ritenuto che «dovesse necessariamente corrispondere l'allineamento, anche in sede penale, dei poteri processuali di «chiamata» riconosciuti in sede civile, onde evitare che l'effettività della predetta funzione venga pregiudicata dalla scelta del danneggiato di far valere la sua pretesa risarcitoria mediante costituzione di parte civile nel processo penale, anziché nella sede naturale».

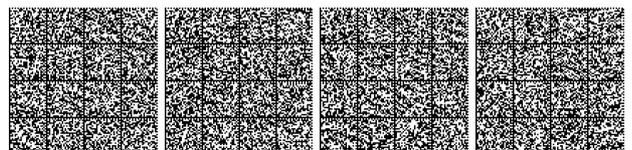
Analogo allineamento si imporrebbe, pertanto, anche nel caso di sinistro derivante dall'esercizio dell'attività venatoria.

1.5.- La norma censurata violerebbe, inoltre, l'art. 24 Cost., in quanto l'imputato, nei cui confronti è proposta nel processo penale una domanda per il risarcimento dei danni provocati da un incidente di caccia, verrebbe privato del diritto di difendersi in quella sede con gli stessi strumenti e con le medesime garanzie accordati al convenuto in sede civile con identica azione.

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

L'interveniente rileva come questa Corte abbia già dichiarato non fondate, con la sentenza n. 34 del 2018, analoghe questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento all'assicurazione obbligatoria dei notai per i rischi derivanti dall'attività professionale. Nell'occasione, si è posto in evidenza come l'esatta portata dei principi affermati dalla sentenza n. 112 del 1998 fosse stata precisata con successive pronunce - la sentenza n. 75 del 2001 e l'ordinanza n. 300 del 2004 - concernenti questioni di legittimità costituzionale intese, come le odierne, ad estendere la decisione a fattispecie reputate omologhe: pronunce nelle quali si è sottolineato il particolare rigore con cui, nel sistema delineato dal codice di procedura penale del 1988, «devono essere misurate le disposizioni che regolano l'ingresso, in sede penale, di parti diverse da quelle necessarie».

Quanto alla fattispecie oggi in esame, se è vero che nel caso della responsabilità civile derivante dall'attività venatoria il danneggiato ha azione diretta contro l'assicuratore, è anche vero che la legge n. 157 del 1992, diversamente dalla normativa sull'assicurazione della responsabilità civile automobilistica, non prevede il litisconsorzio necessario di danneggiato e compagnia assicurativa. Pertanto, anche nel caso in esame - secondo quanto rilevato dalla citata sentenza n. 75 del 2001 - la pronuncia additiva invocata dal rimettente riguarderebbe una «ipotesi eccentrica» rispetto alla fattispecie esaminata dalla sentenza n. 112 del 1998, risolvendosi addirittura «in una prospettiva profondamente innovativa e riservata alla scelta discrezionale del legislatore», in quanto volta a consentire l'inserimento di una nuova figura processuale nel procedimento penale.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 12, comma 8, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe anzitutto l'art. 3, primo comma, della Costituzione, determinando una irragionevole disparità di trattamento dell'imputato assoggettato nel processo penale all'azione di risarcimento del danno provocato da un incidente di caccia rispetto al convenuto con la stessa azione in sede civile, al quale è riconosciuto il diritto di chiamare in garanzia il proprio assicuratore. Ciò, in analogia a quanto già rilevato da questa Corte con la sentenza n. 112 del 1998, riguardo all'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti).

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 24 Cost., in quanto l'imputato, nei cui confronti è proposta nel processo penale una domanda risarcitoria da parte del danneggiato a seguito di incidente di caccia, verrebbe privato del diritto di difendersi in quella sede nelle medesime forme e con le stesse garanzie che la normativa civilistica stabilisce per il convenuto in sede civile con identica azione.

2.- Prodrómica all'esame delle questioni è la ricostruzione del panorama normativo e giurisprudenziale in cui esse si collocano.

2.1.- La figura del responsabile civile è delineata dall'art. 185, secondo comma, del codice penale, in forza del quale ogni reato, che abbia cagionato un danno, patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento non solo «il colpevole», ma anche «le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui». Responsabile civile è, dunque, il soggetto (persona fisica o giuridica, ovvero ente collettivo non personificato) che, pur non avendo commesso il fatto, è obbligato, in base a una disposizione di legge, a risarcire i danni derivanti dal reato in solido con l'imputato.

Ai sensi dell'art. 83 cod. proc. pen., oggi censurato, il responsabile civile può essere citato nel processo penale a richiesta della parte civile o, eccezionalmente, del pubblico ministero, nel caso previsto dall'art. 77, comma 4, cod. proc. pen. (quando, cioè, quest'ultimo, ricorrendo una situazione di «assoluta urgenza», abbia esercitato l'azione civile nell'interesse del danneggiato incapace per infermità di mente o età minore).

Sulla scia di una lunghissima tradizione storica - risalente al codice di procedura penale del 1865 (art. 549) e perpetuata dai successivi codici del 1913 (art. 66) e del 1930 (art. 110) - analoga facoltà non era invece riconosciuta in alcun caso all'imputato dal testo originario della norma. Ciò, sebbene anche l'imputato possa avere interesse, una volta sottoposto all'azione risarcitoria della parte civile, a veder affermata nell'ambito dello stesso processo penale la corresponsabilità per i danni da reato di altri soggetti - verso i quali potrebbe avere un diritto alla manleva o di regresso - senza dover instaurare un autonomo giudizio civile "a valle" della propria condanna.

La preclusione viene usualmente giustificata col rilievo che la presenza del responsabile civile nel processo penale - quale parte eventuale che si aggiunge a quelle necessarie, in connessione a tematiche estranee alle finalità tipiche di quel processo - è configurata dal sistema come uno strumento di tutela, non dell'imputato, ma della vittima del reato, inteso a facilitare il soddisfacimento delle sue pretese risarcitorie. A questa idea si è sostanzialmente ispirata la sentenza n. 38 del 1982, con cui questa Corte esclude, in termini generali, che la preclusione - risultante all'epoca dagli artt. 107 e 110 cod. proc. pen. del 1930 - violasse il principio di eguaglianza e ledesse il diritto di difesa.

2.2.- Entrato in vigore il codice di rito del 1988, il problema tornò ad essere sottoposto all'esame di questa Corte. Non più, però, in termini generali, ma con riguardo a una specifica ipotesi: quella, cioè, dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti (d'ora in avanti: responsabilità civile automobilistica) prevista dalla legge n. 990 del 1969.

L'esito fu stavolta di segno opposto. Con la sentenza n. 112 del 1998, questa Corte ritenne, infatti, l'art. 83 cod. proc. pen. costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non consentiva all'imputato di chiamare nel processo penale l'assicuratore nell'ipotesi considerata.

Questa Corte ravvisò in ciò una violazione del principio di eguaglianza, sotto un profilo diverso da quello scrutinato dalla sentenza n. 38 del 1982: non, cioè, raffrontando la posizione dell'imputato con quella della parte civile, ma in relazione alla disparità di trattamento dell'imputato assoggettato ad azione risarcitoria nell'ambito del processo penale rispetto al convenuto con la stessa azione in sede civile, al quale è pacificamente riconosciuto il diritto di chiamare in garanzia il proprio assicuratore (artt. 1917, ultimo comma, del codice civile e 106 del codice di procedura civile). Sperequazione che venne reputata ingiustificata, stante la piena identità delle due situazioni messe a confronto.



2.3.- La pronuncia diede adito a nuovi incidenti di legittimità costituzionale, intesi a dilatare il varco così aperto, sul presupposto che il relativo supporto argomentativo potesse essere esteso a un'ampia platea di ulteriori ipotesi di responsabilità civile per fatto altrui.

Con due decisioni della prima metà degli anni 2000 - la sentenza n. 75 del 2001 e l'ordinanza n. 300 del 2004 - questa Corte smentì, tuttavia, una simile lettura, precisando l'esatta portata delle proprie precedenti affermazioni.

Al riguardo, si rilevò come il vigente codice di rito - in ossequio alla direttiva della «massima semplificazione nello svolgimento del processo» (art. 2, comma 1, numero 1, della legge 16 febbraio 1987, n. 81, recante «Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale»), consona al modello accusatorio prescelto - avesse inteso «circoscrivere nei limiti della essenzialità tutte le forme di cumulo processuale, stante la maturata consapevolezza che l'incremento delle regiudicande - specie se, come quelle civili, estranee alle finalità tipiche del processo penale - non possa che aggravarne l'iter, con conseguente perdita di snellezza e celerità nelle cadenze e nei tempi di definizione» (sentenza n. 75 del 2001): valori, questi, attualmente oggetto di espressa garanzia costituzionale ad opera dell'art. 111, secondo comma, Cost. (sentenza n. 75 del 2001 e ordinanza n. 300 del 2004).

Da ciò, dunque, «il particolare rigore con il quale devono essere misurate le disposizioni che regolano l'ingresso, in sede penale, di parti diverse da quelle necessarie» e, di riflesso, l'«accentuazione in senso accessorio ed eventuale» della posizione e del ruolo del responsabile civile (ancora, sentenza n. 75 del 2001).

In questa prospettiva, le affermazioni della sentenza n. 112 del 1998, lungi dall'assumere una valenza «universale», dovevano ritenersi intimamente saldate alle «specifiche caratteristiche che rendono del tutto peculiare la posizione dell'assicuratore chiamato a rispondere, ai sensi della legge n. 990 del 1969, dei danni derivanti dalla circolazione dei veicoli e dei natanti»: caratteristiche che implicano «una correlazione tra le posizioni coinvolte di spessore tale da rendere necessariamente omologabile il [...] regime ad esse riservato, tanto in sede civile che nella ipotesi di esercizio della domanda risarcitoria in sede penale» (sentenza n. 75 del 2001 e ordinanza n. 300 del 2004).

La sentenza n. 112 del 1998 aveva posto, in effetti, in risalto due aspetti.

In primo luogo, la circostanza che gli artt. 18 e 23 della legge n. 990 del 1969 - successivamente trasfusi nell'art. 144, commi 1 e 3, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private) - prevedevano, rispettivamente, che il danneggiato per sinistro causato dalla circolazione di veicoli a motore e dei natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione, avesse azione diretta per il risarcimento del danno nei confronti dell'assicuratore, nei limiti delle somme per le quali è stata stipulata l'assicurazione; e che nel giudizio promosso dal danneggiato contro l'assicuratore dovesse essere chiamato anche il responsabile del danno, configurando così un litisconsorzio necessario fra tali soggetti. Il che era sufficiente per inquadrare l'ipotesi in questione tra i casi di responsabilità civile *ex lege* delineata dal secondo comma dell'art. 185 cod. pen., la quale si raccorda all'assunzione di una posizione di garanzia per il fatto altrui.

In secondo luogo, poi, la pronuncia del 1998 aveva sottolineato che la possibilità di chiamare in causa l'assicuratore - offerta al danneggiante convenuto in sede civile - risultava connessa «al diritto dell'assicurato di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie, con correlativo potere di regresso, al contrario escluso per l'assicuratore» (sentenza n. 75 del 2001).

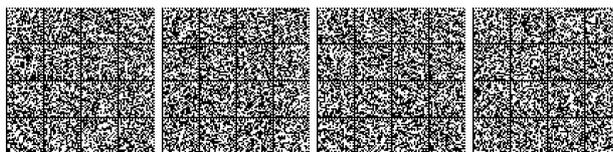
A tale «funzione plurima» del rapporto di garanzia - in quanto destinato a salvaguardare direttamente, sia la vittima, sia il danneggiante - si era ritenuto dovesse necessariamente corrispondere l'allineamento, anche in sede penale, dei poteri processuali di «chiamata» riconosciuti in sede civile, onde evitare che l'effettività della predetta funzione venisse pregiudicata dalla scelta del danneggiato di far valere la sua pretesa risarcitoria mediante costituzione di parte civile nel processo penale, anziché nella sede naturale.

Queste peculiarità non si riscontravano nelle altre ipotesi di responsabilità civile per fatto altrui successivamente sottoposte al vaglio di questa Corte.

In alcune di esse - quali, in specie, la responsabilità dell' esercente l'aeromobile per i danni provocati da un sinistro (sentenza n. 75 del 2001), la responsabilità civile dello Stato e degli enti pubblici per i fatti dei dipendenti, e la responsabilità civile derivante dalla normativa in materia di infortuni sul lavoro e di previdenza sociale (ordinanza n. 300 del 2004) - il danneggiato poteva agire direttamente contro il terzo, ma mancava il rapporto interno di garanzia tra imputato-danneggiante e terzo responsabile: era infatti il terzo, ove avesse risarcito il danno, ad avere diritto di regresso verso l'imputato, e non già il contrario. La responsabilità civile del terzo assumeva, dunque, una funzione di tutela del solo danneggiato, e non anche del danneggiante.

In altri casi, per converso, se pure era ravvisabile il rapporto interno di garanzia tra imputato-danneggiante e terzo, mancava una tutela diretta del danneggiato.

Era questo il caso dell'assicurazione facoltativa della responsabilità civile, la quale - oltre a non dar luogo a un'ipotesi di obbligo risarcitorio *ex lege* - non attribuisce al danneggiato alcun diritto azionabile nei confronti dell'assicuratore. Secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, infatti, in materia di assicurazione



della responsabilità civile, il danneggiato - fuori dalle eccezionali ipotesi in cui la legge prevede diversamente - non ha azione diretta contro l'assicuratore del responsabile del danno, non essendo l'assicuratore obbligato nei suoi confronti, né per vincolo contrattuale - in base all'art. 1917 cod. civ., egli è obbligato solo verso l'assicurato, che deve tenere indenne da quanto debba pagare ad altri -, né a titolo di responsabilità aquiliana (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 25 febbraio 2021, n. 5259; Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 5 novembre 2011, n. 26019; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 14 aprile 2010, n. 8885).

Nel caso considerato, mancavano, pertanto, sia il presupposto oggettivo-sostanziale (obbligo del risarcimento *ex lege*), sia il presupposto soggettivo-processuale (destinatario del diritto all'indennizzo), affinché il danneggiato potesse esercitare l'azione civile nel processo penale contro l'assicuratore: il che escludeva che quest'ultimo potesse essere inquadrato nella figura del responsabile civile, quale delineata dall'art. 185, secondo comma, cod. pen. (sentenza n. 75 del 2001).

Di conseguenza, la richiesta di riconoscere all'imputato la facoltà di chiamare in giudizio il soggetto in questione si risolveva «in una prospettiva profondamente innovativa e riservata alla scelta discrezionale del legislatore, mirando tale richiesta a consentire l'inserimento eventuale di una nuova figura processuale nel procedimento penale, in evidente contrasto con i ben diversi assetti sistematici di cui innanzi si è detto» (ancora, sentenza n. 75 del 2001).

2.4.- Tali ultime considerazioni hanno portato, in tempi più recenti, a respingere anche i dubbi di legittimità costituzionale prospettati con riguardo all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dall'esercizio di attività professionale: nella specie, l'assicurazione imposta ai notai dagli artt. 19 e 20 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come sostituiti, rispettivamente, dagli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 4 maggio 2006, n. 182 (Norme in materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile ed istituzione di un Fondo di garanzia in attuazione dell'articolo 7, comma 1, della legge 28 novembre 2005, n. 246).

Con la sentenza n. 34 del 2018, questa Corte ha rilevato che l'assicurazione ora indicata è destinata innegabilmente a svolgere una «funzione plurima»: giacché, «se per un verso garantisce, come ogni altra, l'assicurato, per altro verso è destinata - negli intenti del legislatore - a tutelare anche l'interesse del terzo danneggiato dall'attività notarile alla certezza del ristoro del pregiudizio patito, in ciò proprio risiedendo la precipua ragione del regime di obbligatorietà».

Pur tuttavia, il legislatore non si era spinto, nell'occasione, sino a prevedere la possibilità di un'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'assicuratore, analoga a quella accordata al danneggiato da sinistro stradale: elemento che restava, dunque, «dirimente al fine, per un verso, di escludere che la posizione dell'assicuratore possa essere inquadrata nel paradigma del responsabile civile *ex lege*, quale delineato dall'art. 185, secondo comma, cod. pen., e, per altro verso, di attribuire correlativamente anche alla pronuncia additiva [...] richiesta la valenza di innovazione sistematica, riservata alla discrezionalità del legislatore» (sentenza n. 34 del 2018).

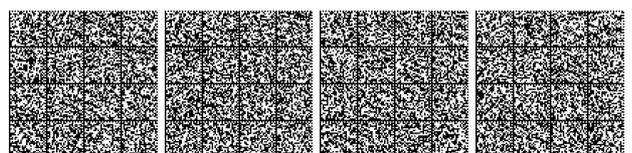
3.- Oggi, però, il Tribunale di Roma ripropone il problema in relazione a un'ipotesi di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile che abilita il danneggiato ad agire in via diretta contro l'assicuratore del danneggiante: segnatamente, quella prescritta dall'art. 12, comma 8, della legge n. 157 del 1992 ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria.

Riguardo a tale fattispecie, la questione sollevata in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost. è fondata.

3.1.- L'art. 12, comma 8, della legge n. 157 del 1992 stabilisce che «[l]attività venatoria può essere esercitata da chi abbia compiuto il diciottesimo anno di età e sia munito della licenza di porto di fucile per uso di caccia, di polizza assicurativa per la responsabilità civile verso terzi derivante dall'uso delle armi o degli arnesi utili all'attività venatoria [...], nonché di polizza assicurativa per infortuni correlata all'esercizio dell'attività venatoria», con i massimali ivi indicati (periodicamente aggiornati nei modi prefigurati dal successivo comma 9).

È, dunque, normativamente previsto l'obbligo, per chi eserciti l'attività venatoria (quale definita dai commi 2 e 3 dello stesso art. 12), di essere coperto da assicurazione della responsabilità civile verso i terzi (oltre che da assicurazione contro gli infortuni): obbligo la cui inosservanza è punita con sanzione amministrativa pecuniaria dall'art. 31, comma 1, lettera b), della legge n. 157 del 1992.

Per quanto qui interessa, è indubitabile che l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile da attività venatoria assolve a quella «funzione plurima» di garanzia cui ha fatto riferimento la sentenza n. 112 del 1998, come precisata dalle successive pronunce di questa Corte dianzi richiamate. Come ogni forma di assicurazione, essa tutela l'assicurato, che ha diritto di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie del danneggiato, con correlato diritto di regresso verso l'assicuratore qualora le abbia soddisfatte; ma tutela pure le vittime degli incidenti di caccia, garantendo loro, entro i limiti del massimale assicurativo, il ristoro dei danni subiti. Per generale riconoscimento, infatti, la *ratio* del regime di obbligatorietà dell'assicurazione in discorso è proprio quella di proteggere in maniera effettiva, per ragioni di sicurezza sociale, i terzi danneggiati, stante l'elevata pericolosità dell'attività venatoria, esercitata mediante armi da fuoco (tra le altre, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 23 febbraio 1996, n. 1439).



La conclusione è puntualmente avvalorata dalla previsione del comma 10 dello stesso art. 12, secondo la quale «[i]n caso di sinistro colui che ha subito il danno può procedere ad azione diretta nei confronti della compagnia di assicurazione presso la quale colui che ha causato il danno ha contratto la relativa polizza», similmente a quanto avviene per l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile automobilistica.

A fronte di ciò, il solo elemento differenziale di rilievo, sotto il profilo che interessa, tra le due forme di assicurazione è costituito dalla circostanza che la legge sulla caccia non prevede che nel giudizio promosso dal danneggiato contro l'impresa assicuratrice debba essere chiamato il responsabile del danno, come invece dispone la normativa sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile automobilistica (art. 23 della legge n. 990 del 1969, ora trasfuso nell'art. 144, comma 3, del d.lgs. n. 209 del 2005). Ed è su questo dato - la mancata previsione del litisconsorzio necessario di assicuratore e responsabile del danno (litisconsorzio valorizzato nella motivazione della sentenza n. 112 del 1998) - che fa leva in via esclusiva la difesa della Presidenza del Consiglio dei ministri per sostenere che, pure nel caso in esame, difetterebbe l'eadem *ratio* per una replica della declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata nel 1998.

3.2.- Il rimettente ha, peraltro, contestato che alla discrepanza del dato normativo sul punto corrisponda una differenza sostanziale, assumendo che, malgrado il silenzio della legge, la sussistenza del litisconsorzio necessario sarebbe stata riconosciuta dalla giurisprudenza civile, con indirizzo qualificabile come diritto vivente, anche in relazione all'azione diretta contro l'assicuratore proposta dal danneggiato a seguito di incidente di caccia.

La Corte di cassazione ha ripetutamente affermato, in verità, che il litisconsorzio necessario previsto dalla legge sull'assicurazione della responsabilità civile automobilistica rappresenta un'eccezione al principio della facoltatività del litisconsorzio nelle obbligazioni solidali (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 12 maggio 2006, n. 11039; Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza del 29 novembre 2005, n. 26041): eccezione giustificata dall'intento di facilitare l'assicuratore nell'esercizio dell'eventuale azione di rivalsa contro l'assicurato (tra le altre, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 25 settembre 1998, n. 9592; Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 6 novembre 1996, n. 9647). Tale ipotesi può verificarsi in quanto, per espresso disposto normativo, l'assicuratore della responsabilità civile automobilistica non può opporre al danneggiato, che agisca direttamente nei suoi confronti, eccezioni derivanti dal contratto di assicurazione, salvo a rivalersi sull'assicurato, quando avrebbe avuto contrattualmente il diritto di rifiutare o ridurre la propria prestazione (art. 18, secondo comma, della legge n. 990 del 1969, ora trasfuso nell'art. 144, comma 2, del d.lgs. n. 209 del 2005).

In questa prospettiva, si dovrebbe escludere che il litisconsorzio necessario sia configurabile in rapporto all'assicurazione prescritta dalla legge sulla caccia: da un lato, perché manca una previsione espressa, da ritenere indispensabile, trattandosi di eccezione a un principio generale; dall'altro, perché difetterebbe la stessa ragione giustificatrice dell'eccezione, posto che la legge sulla caccia non riproduce la norma sull'inopponibilità al danneggiato delle eccezioni fondate sul contratto.

Nel 2006, tuttavia, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno espresso un diverso indirizzo (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 5 maggio 2006, n. 10311), ripreso dalla giurisprudenza di legittimità successiva (tra le altre, Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 14 ottobre 2019, n. 25770; Corte di cassazione, sezione terza civile, 13 febbraio 2013, n. 3567), anche se in modo non uniforme. In base ad esso, nell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile automobilistica, il litisconsorzio è necessario, non solo perché previsto dalla legge, ma anche perché imposto dallo stesso oggetto del giudizio. Per accogliere la domanda proposta dal danneggiato nei confronti dell'assicuratore, occorre infatti accertare non solo l'esistenza di un danno e la responsabilità dell'assicurato, ma anche l'esistenza di un contratto di assicurazione tra l'assicuratore convenuto e il soggetto indicato come responsabile del danno: accertamento, quest'ultimo, che, secondo le sezioni unite, «non può che essere unico e uniforme per tutti e tre i soggetti» coinvolti.

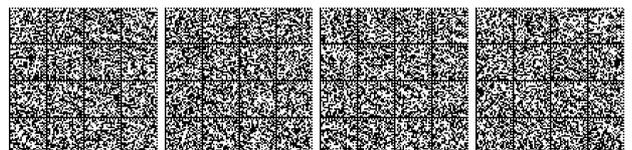
In quest'ordine d'idee, la mancata previsione espressa del litisconsorzio necessario non sarebbe d'ostacolo a ravvisarne la sussistenza, anche con riguardo all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile del cacciatore.

In effetti, nelle sporadiche occasioni in cui si è specificamente occupata del problema, la Corte di cassazione ha ritenuto che, nonostante il silenzio normativo, il cacciatore assicurato debba essere necessariamente citato nel giudizio proposto dalla vittima contro l'assicuratore, proprio in ragione dell'esigenza di accertamento del rapporto assicurativo (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 7 novembre 2013, n. 25058).

Pur non potendosi parlare di un «diritto vivente» in tale direzione, come opina il rimettente, la sua tesi, riguardo alla configurabilità del litisconsorzio necessario, anche in assenza di previsione espressa, si palesa, dunque, non implausibile.

3.3.- Ma, ove pure si ritenesse che nel caso in esame il litisconsorzio necessario non sussista, ciò non impedirebbe, comunque sia, di ravvisare il vulnus costituzionale denunciato dal giudice *a quo*.

È ben vero che - come in precedenza ricordato - nella sentenza n. 112 del 1998 questa Corte ha evocato, tanto l'azione diretta del danneggiato contro l'assicuratore, quanto il litisconsorzio necessario di assicuratore e responsabile del danno



nel giudizio promosso contro il primo come elementi che caratterizzano la posizione dell'assicuratore della responsabilità civile automobilistica; il che consente, in particolare, di inquadrarla nella figura del responsabile civile, quale delineata dall'art. 185, secondo comma, cod. pen.

Di là, peraltro, da tale passaggio argomentativo, è giocoforza riconoscere che il solo elemento realmente indispensabile affinché l'assicuratore del danneggiante possa essere qualificato come responsabile civile è la previsione normativa - nella specie riscontrabile - dell'azione diretta del danneggiato: previsione a fronte della quale, nel caso in cui il fatto illecito dell'assicurato integri un'ipotesi di reato, l'assicuratore deve considerarsi obbligato verso la vittima, in virtù di una disposizione della legge civile, a risarcire i danni causati dal reato in solido con l'imputato, conformemente allo schema delineato dal codice penale. Il che, peraltro, è già desumibile, a contrario, dalla sentenza n. 34 del 2018 di questa Corte, che - come si è avuto modo di vedere - ha ritenuto «dirimente» proprio (e soltanto) la mancata previsione dell'azione diretta, al fine di escludere che l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile del notaio possa essere inquadrata nel paradigma dell'art. 185, secondo comma, cod. pen.

3.4.- Si consideri, d'altro canto, che, come in precedenza ricordato, la regola generale, in tema di cause relative a obbligazioni solidali tra privati, è quella della facoltatività del litisconsorzio. In plurime ipotesi di responsabilità civile per fatto altrui, pacificamente riconducibili allo schema dell'art. 185, secondo comma, cod. pen. - ad esempio, responsabilità del proprietario del veicolo per i danni prodotti dal conducente (art. 2054, terzo comma, cod. civ.); responsabilità dell'armatore della nave o dell'esercente l'aeromobile per i danni provocati dall'equipaggio (artt. 274, primo comma, e 878, primo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, recante «codice della navigazione») - non è, dunque, necessario chiamare il danneggiante nel giudizio risarcitorio promosso contro il terzo responsabile.

Nelle ipotesi ora indicate, l'elemento che, in base alla giurisprudenza di questa Corte, esclude l'esigenza costituzionale di riconoscere all'imputato-danneggiante la facoltà di chiamare nel processo penale il terzo responsabile è, per quanto visto, di diverso ordine. Esso si lega alla circostanza che, nei casi considerati, manca un rapporto interno di garanzia tra terzo responsabile e imputato-danneggiante, in quanto è il terzo responsabile ad avere diritto di regresso verso quest'ultimo, qualora abbia risarcito il danno, e non viceversa; rapporto interno di garanzia che invece ricorre nel caso dell'assicurazione obbligatoria, tanto della responsabilità civile automobilistica, quanto della responsabilità civile da attività venatoria.

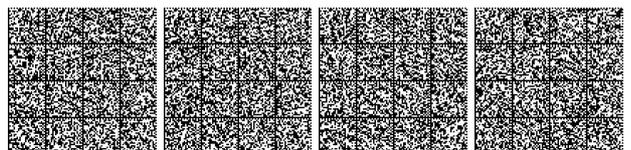
3.5.- Sotto diverso profilo, può ulteriormente osservarsi che il litisconsorzio necessario previsto dalla normativa sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile automobilistica è «unilaterale»: esso sussiste, cioè, nell'ipotesi in cui il danneggiato agisca direttamente contro l'assicuratore, ma non quando il danneggiato agisca esclusivamente nei confronti del responsabile del danno ai sensi dell'art. 2054 cod. civ. In questo secondo caso, l'assicuratore può divenire parte del giudizio solo a seguito di chiamata da parte del convenuto ai sensi degli artt. 1917, ultimo comma, cod. civ. e 106 cod. proc. civ. (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 3 ottobre 2008, n. 26421; Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 14 giugno 2007, n. 13955).

L'ipotesi che oggi viene in rilievo è riconducibile a questa seconda evenienza. Si discute, infatti, del caso in cui il danneggiato si costituisca parte civile nel processo penale nei confronti dell'imputato-danneggiante senza chiedere la citazione dell'assicuratore, e l'incidente di costituzionalità mira proprio a consentire all'imputato di esercitare, anche in sede penale, il potere di chiamata dell'assicuratore che gli sarebbe stato riconosciuto ove fosse stato convenuto in sede civile con la medesima azione. L'esistenza o non del litisconsorzio necessario di assicuratore e responsabile del danno nel diverso caso in cui il danneggiato agisca contro l'assicuratore resta, in quest'ottica, una variabile indifferente ai fini della risoluzione dell'odierno scrutinio.

3.6.- Quanto precede comporta, in conclusione, che, nella fattispecie in esame, debba ravvisarsi la medesima ingiustificata disparità di trattamento, tra imputato assoggettato ad azione risarcitoria nel processo penale e convenuto con la stessa azione in sede civile, già riscontrata dalla sentenza n. 112 del 1998: disparità di trattamento a fronte della quale l'effettività della duplice funzione di garanzia del rapporto assicurativo, instaurato ai sensi dell'art. 12, comma 8, della legge n. 157 della 1992, rischia di rimanere compromessa, secondo la scelta del danneggiato riguardo alla sede processuale in cui far valere le proprie pretese.

4.- L'art. 83 cod. proc. pen. va dichiarato, di conseguenza, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 12, comma 8, della legge n. 157 del 1992, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.

La questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. resta assorbita.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 12, comma 8, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*Franco MODUGNO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220159

N. 160

*Sentenza 8 - 28 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Agricoltura e zootecnia - Norme della Regione Siciliana - Divieto di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica - Sanzione amministrativa in caso di inosservanza - Violazione della normativa unionale in materia di uso dei biocidi - Non fondatezza della questione.**

**Agricoltura e zootecnia - Norme della Regione Siciliana - Prodotti agricoli di importazione da Paesi extraeuropei di I, II, III, IV e V gamma - Condizioni per la commercializzazione, lavorazione, trasformazione o vendita nel territorio regionale - Rilascio di particolare certificazione obbligatoria - Violazione della normativa unionale in materia di libera circolazione delle merci - Illegittimità costituzionale.**

**Agricoltura e zootecnia - Norme della Regione Siciliana - Funzioni di controllo attribuite al Nucleo operativo regionale per la sicurezza agroalimentare (NORAS) del Corpo Forestale della Regione e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale competente - Istituzione di un apposito capitolo di bilancio regionale ove confluiscono i proventi delle relative sanzioni amministrative - Ambito di intervento - Materie di competenza fitosanitaria ed agroforestale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio europeo di libera circolazione delle merci, inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Siciliana - Concessioni demaniali marittime - Accesso alla definizione agevolata del contenzioso relativo alle concessioni per finalità turistico-ricreative - Proroga dei termini fissati per la presentazione della domanda e per il versamento dell'importo dovuto - Violazione della competenza esclusiva dello stato in materia di giurisdizione e norme processuali - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21, artt. 3, commi 1 e 2, 4, 6, e 18.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, secondo, lettera *l*), e terzo; statuto della Regione Siciliana, art. 17, lettera *b*); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. da 28 a 36; regolamento (UE) n. 848/2018, art. 24; regolamento (UE) n. 625/2017; regolamento (UE) n. 528/2012, artt. 1, comma 2, lettera *d*), 65, 81 e 88; regolamento di esecuzione (UE) n. 601/2020; regolamento di esecuzione (UE) n. 585/2020.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, 4, 6 e 18 della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21 (Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4 ottobre 2021, depositato in cancelleria il 12 ottobre 2021, iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
udito l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 4 ottobre 2021 e depositato il 12 ottobre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3, commi 1 e 2, nonché gli artt. 4, 6 e 18 della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21 (Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime).

2.- Viene in primo luogo censurato l'art. 3, commi 1 e 2, della legge regionale citata, per contrasto:

- con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione *a)* all'art. 24 del regolamento (UE) n. 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, e *b)* agli artt. 81 e 88 del regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi; nonché:

- con l'art. 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'art. 15 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), «in applicazione dell'art. 117, comma 3 Cost.».

2.1.- La disposizione impugnata vieta - in una serie di ambiti territoriali dalla stessa individuati - «l'utilizzo di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica, sulla base del regolamento (CE) 30 maggio 2018, n. 2018/848/UE e dall'allegato 2 del decreto ministeriale 18 luglio 2018, n. 6793» (comma 1), determinando la conseguente sanzione amministrativa in caso di sua violazione (comma 2).

L'Avvocatura generale dello Stato osserva anzitutto che i biocidi non sono in nessun caso consentiti in agricoltura, essendo ammessi, per il trattamento delle avversità delle piante e per il diserbo, unicamente i prodotti fitosanitari autorizzati dal Ministero della salute ai sensi del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE.



Il regolamento (UE) n. 2018/848, in particolare il suo art. 24, così come l'Allegato 2 del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo 18 luglio 2018, n. 6793, recante «Disposizioni per l'attuazione dei regolamenti (CE) n. 834/2007 e n. 889/2008 e loro successive modifiche e integrazioni, relativi alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici. Abrogazione e sostituzione del decreto n. 18354 del 27 novembre 2009», disciplinerebbero invece ambiti che presentano pochi e marginali punti di contatto con la materia dei biocidi, «con la conseguenza che devono ritenersi inesistenti o estremamente sporadici i biocidi consentiti in agricoltura biologica sulla base di tali fonti normative».

Pertanto, l'art. 3, vietando «in una serie di ambiti territoriali che di fatto ricomprendono il complesso del territorio pubblico siciliano» l'utilizzo di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica, finirebbe per vietare «l'utilizzo pressoché totale dei biocidi negli spazi pubblici», ponendosi in tal modo in contrasto con la normativa comunitaria, e in particolare con il regolamento (UE) n. 528/2012 relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso di biocidi.

L'art. 88 di tale regolamento consente invero all'autorità competente di ciascuno Stato membro designata ai sensi dell'art. 81 - che sulla base di nuove prove «abbia validi motivi per ritenere che un biocida, seppure autorizzato conformemente al presente regolamento, costituisca un grave rischio, immediato o nel lungo periodo, per la salute dell'uomo, in particolare dei gruppi vulnerabili, o degli animali o per l'ambiente» - di adottare «adeguate misure provvisorie», da comunicare alla Commissione, che le può autorizzare per un periodo di tempo determinato oppure può chiederne la revoca. Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, tuttavia, «dalla legge regionale *de qua* non si evince nessuno dei presupposti previsti dall'articolo 88, né il rispetto delle relative procedure di adozione delle misure», che spetterebbero in ogni caso esclusivamente allo Stato e non alle Regioni, con conseguente violazione di tale disposizione.

Di qui l'allegato contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione tanto all'art. 24 del regolamento (UE) n. 848/2018, quanto agli artt. 81 e 88 del regolamento (UE) n. 528/2012.

2.2.- La disposizione impugnata contrasterebbe inoltre con l'art. 17 dello statuto della Regione Siciliana, in relazione all'art. 15 della legge n. 97 del 2013 «in applicazione dell'art. 117, comma 3 Cost.».

Rileva l'Avvocatura generale dello Stato che, in attuazione dell'art. 81 del regolamento (UE) n. 528/2012, l'art. 15 della legge n. 97 del 2013 ha individuato nel Ministero della salute l'«autorità competente» per gli adempimenti previsti dal regolamento stesso, nonché per le procedure di controllo sui biocidi immessi sul mercato. Pertanto, le disposizioni impugnate, nel prevedere una competenza regionale in materia, avrebbero «esorbitato dalla competenza delineata dallo Statuto speciale, come meramente concorrente in materia di igiene e sanità pubblica, in quanto contrastant[i] sul punto con la specifica normativa statale (resa anche in applicazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.)».

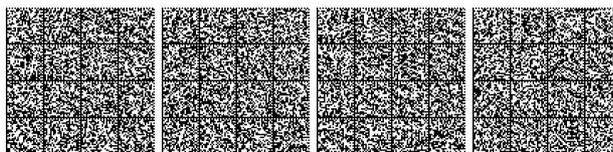
3.- È poi impugnato l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021, per violazione:

- dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione: *a*) agli artt. da 28 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); *b*) al regolamento (UE) n. 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai «controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari»; *c*) al regolamento di esecuzione (UE) n. 2020/585 della Commissione, del 27 aprile 2020, relativo a un programma coordinato di controllo pluriennale dell'Unione per il 2021, il 2022 e il 2023, destinato a garantire il rispetto dei livelli massimi di residui di antiparassitari e a valutare l'esposizione dei consumatori ai residui di antiparassitari nei e sui prodotti alimentari di origine vegetale e animale; *d*) al regolamento di esecuzione (UE) n. 2021/601 della Commissione, del 13 aprile 2021, relativo a un programma coordinato di controllo pluriennale dell'Unione per il 2022, il 2023 e il 2024, destinato a garantire il rispetto dei livelli massimi di residui di antiparassitari e a valutare l'esposizione dei consumatori ai residui di antiparassitari nei e sui prodotti alimentari di origine vegetale e animale;

- dell'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, in relazione all'art. 1 del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 24, recante «Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2017/625 in materia di controlli sanitari ufficiali sugli animali e sulle merci che entrano nell'Unione e istituzione dei posti di controllo frontaliери del Ministero della salute, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 12, comma 3, lettere *h*) e *i*) della legge 4 ottobre 2019, n. 117», «in applicazione dell'art. 117, comma 3 Cost.».

3.1.- La disposizione impugnata, nei primi sei commi, disciplina la commercializzazione, lavorazione, trasformazione o vendita nel territorio regionale dei «prodotti agricoli di importazione da Paesi extraeuropei di I, II, III, IV e V gamma, inclusi gli alimenti destinati al consumo umano o animale», subordinandole al rilascio di una speciale certificazione.

Secondo il ricorrente, tale disposizione sarebbe incompatibile con la disciplina fissata dal regolamento (UE) n. 2017/625 e dai regolamenti attuativi richiamati dallo stesso art. 6, i quali non contemplerebbero la certificazione in



parola, nonché con il principio di libera circolazione delle merci riconosciuto dagli articoli da 28 a 36 TFUE, ponendo «vincoli alla circolazione dei prodotti agricoli» ed «inserendo limiti non contemplati dalla normativa europea (cui pure dichiara di far riferimento)».

3.2.- Inoltre, la disposizione contrasterebbe con l'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, in relazione all'art. 1 del d.lgs. n. 24 del 2021, «in applicazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.».

Osserva il ricorrente che l'art. 1 del d.lgs. n. 24 del 2021 ha attribuito al Ministero della salute, in attuazione del regolamento (UE) n. 2017/625, i controlli sull'importazione degli alimenti. Conseguentemente la disposizione censurata, prevedendo controlli differenti, avrebbe «esorbitato dalle competenze statutarie e invaso competenze statali in materia di tutela della salute».

4.- Viene altresì impugnato l'art. 4 della stessa legge regionale, per violazione:

- dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli da 28 a 36 TFUE, nonché agli artt. 65 e 81 del regolamento (UE) n. 528/2012;

- dell'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, in relazione all'art. 15 della legge n. 97 del 2013, «in applicazione dell'art. 117, comma 3 Cost.».

4.1.- La disposizione impugnata attribuisce, al comma 1, «al NORAS del Corpo Forestale della Regione siciliana e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea» le funzioni di controllo «per le materie di competenza fitosanitaria ed agroforestale previste dagli articoli 6 e 9», istituendo, al comma 2, un apposito capitolo nel bilancio della Regione ove far confluire i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative previste dalla stessa legge.

Secondo il ricorrente, tale disposizione, disciplinando la funzione di vigilanza con riferimento ai vincoli stabiliti dal successivo art. 6, scontrerebbe la medesima illegittimità costituzionale prospettata con riferimento a tale ultima disposizione, ponendosi anch'essa in contrasto con il principio di libera circolazione delle merci.

Inoltre, delineando una competenza regionale in materia di vigilanza sull'utilizzo dei biocidi, la disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 65 e 81 del regolamento (UE) n. 528/2012, che assegnano tali compiti agli Stati membri.

4.2.- La disposizione sarebbe in contrasto anche con l'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, in relazione all'art. 15, della legge n. 97 del 2013, «in applicazione dell'art. 117 terzo comma Cost.».

Secondo il ricorrente, come già ricordato, la legge statale affida al Ministero della salute il compito di stabilire con proprio decreto le modalità di effettuazione dei controlli sui biocidi immessi sul mercato, ciò che determinerebbe l'illegittima invasione di competenze statali da parte dell'art. 6.

Tale violazione non verrebbe meno anche allorché si considerasse la funzione di vigilanza prevista dall'art. 4 come riferita non all'utilizzo dei biocidi (come lascerebbe intendere la rubrica dell'articolo: «Vigilanza sull'utilizzo di biocidi tossici e sanzioni») bensì ai «controlli nelle importazioni e produzioni di alimenti e prodotti agricoli, ed alle misure volte a contrastare l'introduzione di specie esotiche nel territorio regionale» (cui si riferiscono gli artt. 6 e 9, ai quali l'art. 4 rinvia). Anche in tale ipotesi, la disposizione «scontrerebbe (in via evidentemente connessa e/o derivata) i medesimi profili di illegittimità individuati» con riferimento all'art. 6.

5.- È infine impugnato l'art. 18 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 100 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126.

5.1.- La disposizione impugnata prevedeva, anteriormente all'avvenuta abrogazione da parte dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia), che i termini di cui all'art. 100, comma 8, del d.l. n. 104 del 2020, per la presentazione della domanda per accedere alla definizione agevolata dei procedimenti concernenti il pagamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, e per il versamento dell'importo dovuto, «sono fissati rispettivamente alla data del 31 agosto 2021 e del 31 ottobre 2021».

Rammenta il ricorrente che il citato art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, ha introdotto un meccanismo *ad hoc* di risoluzione delle controversie in materia di determinazione dei canoni per le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, che si attua mediante il pagamento da parte del concessionario di una somma di denaro corrispondente al 30 per cento dell'importo richiesto (se versato in un'unica soluzione), o del 60 per cento (se corrisposto in forma rateizzata nel corso di massimo sei anni). Al pagamento integrale di tali importi consegue la definizione dei relativi procedimenti amministrativi o giudiziari, mentre la presentazione della domanda per ottenere la definizione delle liti determina, come effetto *ex lege*, la sospensione, oltre che dei procedimenti amministrativi, anche dei processi pendenti.



Ad avviso del ricorrente, la norma regionale in esame, differendo la data entro la quale deve essere presentata la domanda dal 15 dicembre 2020 al 31 agosto 2021 e parallelamente prorogando il termine ultimo per il versamento dell'intero importo o della prima rata dal 30 settembre 2021 al 31 ottobre 2021, «va ad incidere automaticamente anche sull'ambito temporale di operatività del periodo di sospensione dei procedimenti giudiziari previsto dalla legge statale, di fatto prorogandolo». Un simile effetto processuale determinerebbe «una chiara interferenza con la funzione giurisdizionale, la cui materia è incontrovertibilmente riservata alla esclusiva competenza dello Stato, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione».

6.- La Regione Siciliana non si è costituita in giudizio.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 4 ottobre 2021 e depositato il 12 ottobre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3, commi 1 e 2, nonché gli artt. 4, 6 e 18 della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21 (Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime).

2.- Viene in primo luogo censurato l'art. 3, commi 1 e 2, della legge regionale citata, per contrasto:

- con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 24 del regolamento (UE) n. 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, e agli artt. 81 e 88 del regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi; nonché:

- con l'art. 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'art. 15 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), «in applicazione dell'art. 117, comma 3 Cost.».

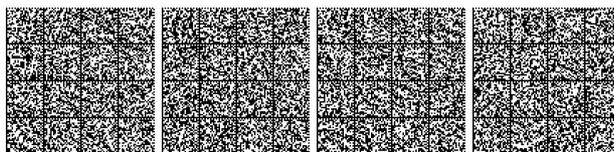
2.1.- La disposizione impugnata, al comma 1, vieta «l'utilizzo di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica, sulla base del regolamento (CE) 30 maggio 2018, n. 2018/848/UE e dall'allegato 2 del decreto ministeriale 18 luglio 2018, n. 6793», in una serie di ambiti territoriali dalla stessa individuati. Essi comprendono i parchi e le riserve naturali, i parchi archeologici, i geositi, i geoparchi, e i monumenti naturali, per i quali il divieto opererà a partire dal 10 gennaio 2023, nonché i siti della Rete Natura 2000, per i quali esso entrerà in vigore il 1° gennaio 2023. Il medesimo divieto si applica inoltre, senza specificazione del termine di decorrenza, «lungo i bordi di tutte le strade pubbliche e lungo i percorsi ferroviari» e «in qualsiasi altro luogo pubblico non destinato ad attività agricola».

Ai sensi del comma 2, la trasgressione di tali divieti comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa da 1.000 a 5.000 euro.

2.2.- Secondo il ricorrente, le disposizioni impuginate finirebbero per vietare in maniera pressoché totale l'uso dei biocidi nel complesso del territorio pubblico siciliano. In tal modo, esse si porrebbero in contrasto con il regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso di biocidi, e in particolare con il suo art. 88, che prevede una specifica procedura della quale lo Stato membro può avvalersi allorché, avendo validi motivi, sulla base di nuove prove, per ritenere che un biocida autorizzato ai sensi del medesimo regolamento «costituisca un grave rischio, immediato o nel lungo periodo, per la salute dell'uomo, in particolare dei gruppi vulnerabili, o degli animali o per l'ambiente», intenda adottare misure provvisorie per limitarne l'uso o la commercializzazione, comunicando tali misure alla Commissione, che le può autorizzare per un periodo di tempo determinato oppure può chiederne la revoca.

D'altra parte, il ricorrente osserva che l'art. 15 della legge n. 97 del 2013 ha individuato nel Ministero della salute l'autorità competente per gli adempimenti previsti dallo stesso regolamento (UE) n. 528/2012. Sotto questo profilo, la disposizione impugnata eccederebbe, pertanto, la competenza legislativa concorrente in materia di «igiene e sanità pubblica» di cui all'art. 17, lettera b), dello statuto della Regione Siciliana, ponendosi in contrasto con il menzionato art. 15 della legge n. 97 del 2013, assunto quale principio fondamentale della materia.

2.3.- La censura formulata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla disciplina del regolamento (UE) n. 528/2012, è fondata.



La disposizione impugnata prevede, come recita la rubrica, una serie di «[d]ivietai di uso di biocidi» nell'ambito di spazi pubblici regionali, e in particolare di quei biocidi «diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica» sulla base delle norme unionali e nazionali di recepimento puntualmente richiamate dal comma 1.

In realtà, come a ragione osserva l'Avvocatura generale dello Stato, in agricoltura biologica non sono utilizzati, se non in minima parte, biocidi. La nozione di «biocida» è fornita dall'art. 3, paragrafo 1, lettera *a*), del regolamento (UE) n. 528/2012, che definisce tale, alternativamente:

«- qualsiasi sostanza o miscela nella forma in cui è fornita all'utilizzatore, costituita da, contenenti o capaci di generare uno o più principi attivi, allo scopo di distruggere, eliminare e rendere innocuo, impedire l'azione o esercitare altro effetto di controllo su qualsiasi organismo nocivo, con qualsiasi mezzo diverso dalla mera azione fisica o meccanica», ovvero

«- qualsiasi sostanza o miscela, generata da sostanze o miscele che non rientrano in quanto tali nel primo trattino, utilizzata con l'intento di distruggere, eliminare, rendere innocuo, impedire l'azione o esercitare altro effetto di controllo su qualsiasi organismo nocivo, con qualsiasi mezzo diverso dalla mera azione fisica o meccanica».

L'espressione «biocida» costituisce, dunque, un termine tecnico (in questo senso, ordinanza n. 270 del 1997), che si riferisce a prodotti non destinati all'uso su piante, il cui scopo essenziale è quello di debellare organismi nocivi, e che comprende tra l'altro disinfettanti, preservanti, rodenticidi, avicidi, molluschicidi.

Tali prodotti non sono tipicamente utilizzati per il trattamento delle piante (e tanto meno in agricoltura biologica), laddove si pone piuttosto la questione del possibile impiego di prodotti fitosanitari, quali erbicidi, fungicidi, insetticidi, acaricidi, utilizzati principalmente allo scopo di mantenere in buona salute le colture, proteggendole da malattie e infestazioni; prodotti, questi ultimi, che sono disciplinati essenzialmente dal regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE.

In effetti, dai lavori preparatori della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021 si evince come uno degli scopi perseguiti dal legislatore regionale fosse quello di limitare l'uso sulle piante di pesticidi e insetticidi inquinanti, in un'ottica di protezione della salute umana e dell'ambiente; e che, in questa prospettiva, il divieto di uso di prodotti diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica ai sensi del richiamato regolamento (UE) n. 2018/848 e dal decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo 18 luglio 2018, n. 6793, recante «Disposizioni per l'attuazione dei regolamenti (CE) n. 834/2007 e n. 889/2008 e loro successive modifiche e integrazioni, relativi alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici. Abrogazione e sostituzione del decreto n. 18354 del 27 novembre 2009», fosse funzionale a imporre, negli spazi pubblici indicati dalla disposizione impugnata, il rispetto dei medesimi elevati standard di tutela della salute e dell'ambiente già vigenti nell'ambito dell'agricoltura biologica ai sensi della normativa europea.

Tuttavia, l'uso di un termine tecnico come «biocidi» fa sì che, indipendentemente dalla reale volontà del legislatore siciliano, l'effetto pratico della disciplina impugnata sia quello di limitare drasticamente l'uso di queste sostanze - e non già dei prodotti fitosanitari - in vasti spazi del territorio regionale, al di fuori delle condizioni stabilite dalla pertinente normativa unionale, e in particolare dal regolamento (UE) n. 528/2012, che stabilisce all'art. 88 un'articolata procedura da seguire allorché uno Stato membro intenda adottare «misure provvisorie in presenza di validi motivi per ritenere che un biocida, seppure autorizzato conformemente al regolamento, costituisca un grave rischio per la salute dell'uomo, o degli animali o per l'ambiente». Tale procedura comporta un obbligo di segnalazione alla Commissione delle misure provvisorie da parte dell'autorità competente dello Stato membro; autorità che la disciplina nazionale di recepimento, costituita dall'art. 15 della legge n. 97 del 2013, identifica nel Ministero della salute.

L'apposizione di limiti all'uso di biocidi al di fuori del quadro normativo stabilito dalla disciplina di cui al regolamento (UE) n. 528/2012 comporta dunque una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge regionale in questione.

Tale illegittimità costituzionale deve altresì estendersi all'art. 3, comma 2, parimenti impugnato, che fissa le sanzioni applicabili in caso di violazione del divieto di cui al comma 1.

Restano assorbite le restanti censure.

3.- È poi impugnato l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021, per violazione:

- dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione *a*) agli articoli da 28 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); *b*) al regolamento (UE) n. 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai «controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari»; *c*) al regolamento di esecuzione (UE) n. 2020/585 della Commissione, del 27 aprile 2020, relativo



a un programma coordinato di controllo pluriennale dell'Unione per il 2021, il 2022 e il 2023, destinato a garantire il rispetto dei livelli massimi di residui di antiparassitari e a valutare l'esposizione dei consumatori ai residui di antiparassitari nei e sui prodotti alimentari di origine vegetale e animale; *d*) al regolamento di esecuzione (UE) n. 2021/601 della Commissione, del 13 aprile 2021, relativo a un programma coordinato di controllo pluriennale dell'Unione per il 2022, il 2023 e il 2024, destinato a garantire il rispetto dei livelli massimi di residui di antiparassitari e a valutare l'esposizione dei consumatori ai residui di antiparassitari nei e sui prodotti alimentari di origine vegetale e animale;

- dell'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, in relazione all'art. 1 del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 2, recante «Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2017/625 in materia di controlli sanitari ufficiali sugli animali e sulle merci che entrano nell'Unione e istituzione dei posti di controllo frontaliери del Ministero della salute, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 12, comma 3, lettere *h*) e *i*) della legge 4 ottobre 2019, n. 117», «in applicazione dell'art. 117, comma 3 Cost.».

3.1.- La disposizione impugnata stabilisce al comma 1 che «i prodotti agricoli di importazione da Paesi extraeuropei di I, II, III, IV e V gamma, inclusi gli alimenti destinati al consumo umano o animale, possono essere commercializzati, lavorati, trasformati o venduti nel territorio regionale se dotati di certificato di analisi agrarie e multiresiduali», il quale attesti «la presenza di prodotti chimici di sintesi e micotossine nei limiti stabiliti dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2020/585 della Commissione del 27 aprile 2020 e dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2021/601 della Commissione del 13 aprile 2021».

Ai sensi del successivo comma 2, tale certificato «è rilasciato da un laboratorio ufficiale designato ai sensi dell'articolo 37 del regolamento (UE) n. 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017».

3.2.- Secondo il ricorrente, la previsione di un certificato obbligatorio non previsto dal regolamento (UE) n. 625/2017 né da alcuna altra norma di diritto dell'Unione violerebbe il principio di libera circolazione delle merci, nonché la specifica disciplina dettata dalle fonti unionali richiamate.

D'altra parte, la disposizione regionale impugnata eccederebbe i limiti della competenza statutaria in materia di igiene e sanità, sovrapponendosi indebitamente alle previsioni dell'art. 1 del d.lgs. n. 24 del 2021, che affida al Ministero della salute i controlli previsti dalla normativa unionale in materia.

3.3.- Va anzitutto rilevato che, sebbene il ricorrente impugni l'intero art. 6 della legge regionale n. 21 del 2021, le sue censure si dirigono in realtà unicamente alla disciplina della certificazione di cui ai commi 1 e 2, e conseguentemente alla disciplina relativa alle sanzioni in caso di assenza di certificazione (commi 3 e 4) nonché alle attività di controllo relative (commi 5 e 6).

Nulla deduce invece il ricorrente con riguardo alla disciplina, affatto eterogenea, contenuta nel comma 7, che concerne misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante ai sensi dell'art. 31 del regolamento (UE) n. 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016.

Le questioni vanno pertanto circoscritte ai soli commi da 1 a 6 dell'art. 6, nonostante che tale articolo appaia integralmente impugnato nel ricorso.

3.4.- Così precisati il *thema decidendum* e l'oggetto dell'impugnazione, le questioni sono fondate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 34 TFUE e al regolamento (UE) n. 2017/625.

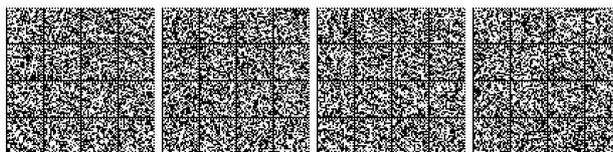
La costante giurisprudenza di questa Corte ritiene costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 34 TFUE, leggi che impongano limiti alla libera circolazione delle merci al di fuori di quanto consentito dal diritto dell'Unione europea (sentenze n. 23 del 2021, n. 66 del 2013 e n. 191 del 2012). L'importazione di merci destinate al consumo umano o animale da Paesi terzi, destinate poi a circolare liberamente all'interno del mercato unico, è disciplinata in modo uniforme dal regolamento (UE) n. 2017/625, e in particolare dal suo Capo V, ove si prevedono controlli documentali e fisici a campione sulle merci importate, ma non una certificazione obbligatoria su ogni singolo prodotto come quella prevista dalla disposizione impugnata.

Tale certificazione - che peraltro si sovrappone indebitamente ai controlli che l'art. 1 del d.lgs. n. 24 del 2021, attuativo del menzionato regolamento (UE) n. 2017/625 a livello nazionale, affida a posti di controllo frontaliери del Ministero della salute - si configura quale condizione ulteriore rispetto a quanto previsto dal diritto dell'Unione per la commercializzazione, lavorazione, trasformazione o vendita delle merci importate, e si risolve, pertanto, in una «misura di effetto equivalente» a una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dall'art. 34 TFUE.

Restano assorbite le ulteriori censure.

4.- È impugnato altresì l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021, per violazione:

- dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli da 28 a 36 TFUE, nonché agli artt. 65 e 81 del regolamento (UE) n. 528/2012;



- dell'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, in relazione all'art. 15 della legge n. 97 del 2013, «in applicazione dell'art. 117, comma 3 Cost.».

4.1.- La disposizione in esame attribuisce, al comma 1, «al NORAS del Corpo Forestale della Regione siciliana e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea» le funzioni di controllo «per le materie di competenza fitosanitaria ed agroforestale previste dagli articoli 6 e 9», istituendo, al comma 2, un apposito capitolo nel bilancio della Regione ove far confluire i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative previste dalla stessa legge.

4.2.- Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata disciplinerebbe l'attività di vigilanza regionale in materia di biocidi (cui si riferisce l'art. 3, commi 1 e 2) e in materia di controlli sulle importazioni di prodotti agricoli (cui fa riferimento l'art. 6). Sicché l'art. 4 sarebbe costituzionalmente illegittimo in relazione agli stessi profili già evidenziati in relazione, rispettivamente, all'art. 3, commi 1 e 2, e all'art. 6, commi da 1 a 6.

4.3.- Le censure non sono fondate.

Pur se la rubrica dell'art. 4 si riferisce alla «Vigilanza sull'utilizzo di biocidi tossici e sanzioni», dal testo della disposizione non si evince alcuna competenza degli organi regionali ivi individuati a esercitare vigilanza e controllo in materia, appunto, di biocidi, dal momento che l'art. 4 richiama non già l'art. 3, bensì gli artt. 6 e 9 della legge oggetto del presente giudizio. Pertanto, i già rilevati vizi che affliggono l'art. 3, commi 1 e 2, non possono estendersi alla disposizione ora all'esame.

Per quanto poi l'art. 4, comma 1, richiami integralmente l'art. 6, le funzioni di controllo affidate «al NORAS del Corpo Forestale della Regione siciliana e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea» appaiono ragionevolmente da intendersi come limitate a quelle relative alle «misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante» disciplinate dal comma 7 dell'art. 6, rispetto al quale - come si è poc'anzi osservato (*supra*, punto 3.3.) - la difesa statale non ha articolato alcuna censura, e che pertanto non è interessato dalla presente pronuncia.

Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorso statale, non può invece ritenersi che le funzioni di vigilanza disciplinate dall'art. 4 debbano riferirsi all'attività di certificazione di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 6, già ritenuti costituzionalmente illegittimi (*supra*, punto 3.4.). Tali funzioni di controllo, infatti, sono già disciplinate dall'art. 6, comma 5, ai sensi del quale «le aziende sanitarie provinciali territorialmente competenti dispongono piani di controllo per assicurare il rispetto delle prescrizioni di cui ai commi 1 e 2».

Quanto, infine, alle funzioni di controllo sulle materie di cui all'art. 9, parimenti richiamato dall'art. 4, esse si sottraggono con altrettanta evidenza a ogni censura, dal momento che l'art. 9 (concernente l'attività di prevenzione e gestione delle specie esotiche invasive) non è stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Così individuata la portata normativa della disposizione in esame, essa non risulta in contrasto con alcuno dei parametri evocati dal ricorrente.

5.- È impugnato infine l'art. 18 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 100 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126.

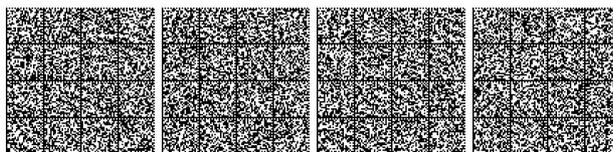
5.1.- La disposizione prevede, nel suo secondo periodo, che i termini di cui all'art. 100, comma 8, del d.l. n. 104 del 2020, per la presentazione della domanda per accedere alla definizione agevolata dei procedimenti concernenti il pagamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, e per il versamento dell'importo dovuto, «sono fissati rispettivamente alla data del 31 agosto 2021 e del 31 ottobre 2021».

5.2.- Secondo il ricorrente, tale previsione si sovrapporrebbe indebitamente alla disciplina statale fissata dallo stesso art. 100, comma 8, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, prorogando il termine ultimo entro il quale deve essere presentata la domanda dal 15 dicembre 2020 al 31 agosto 2021, e quello per il versamento dell'intero importo o della prima rata dal 30 settembre 2021 al 31 ottobre 2021, andando così a incidere automaticamente anche sull'ambito temporale di operatività del periodo di sospensione dei procedimenti giudiziari previsto dalla legge statale.

Un simile effetto processuale determinerebbe una interferenza con la funzione giurisdizionale, la cui disciplina sarebbe riservata alla legislazione statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.3.- Preliminarmente all'esame del merito della questione, occorre rilevare che la disposizione impugnata è stata nel frattempo abrogata ad opera dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia).

Tuttavia, non essendovi prova della sua mancata applicazione medio tempore - ed essendo anzi l'abrogazione intervenuta allorché i termini ivi previsti erano ormai scaduti - deve ritenersi che permanga, come osservato dalla stessa Avvocatura generale dello Stato in udienza, l'interesse del ricorrente a una pronuncia sul merito.



5.4.- La questione è fondata.

Posticipando i termini per la presentazione della domanda di definizione agevolata (la quale determina la sospensione *ex lege* dei procedimenti giudiziari e amministrativi concernenti il pagamento del canone) e per il versamento della somma dovuta (che comporta la definizione dei medesimi procedimenti), la disposizione impugnata interferisce con l'esercizio della funzione giurisdizionale, estendendo potenzialmente l'insieme dei procedimenti giurisdizionali che restano sospesi o vengono definiti a seguito, rispettivamente, della presentazione della domanda o del pagamento dell'importo. Ciò si traduce in una invasione della competenza esclusiva dello Stato riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), in materia di giurisdizione e norme processuali (sentenza n. 110 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21 (Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione - in relazione agli articoli da 28 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e agli artt. 65 e 81 del regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi - nonché all'art. 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) - in relazione all'art. 15 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013) -, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 35

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° giugno 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al rimborso a Comuni diversi del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011 - Previsione che i relativi oneri trovano copertura nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021.**

- Legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4 (Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011), art. 1.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 contro la Regione Molise, in persona del presidente della giunta regionale pro-tempore per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge Molise n. 4 del 25 marzo 2022 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione n. 17 del 4 aprile 2022

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise del 4 aprile 2022, n. 17, è stata pubblicata la legge regionale n. 4 recante «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del decreto legislativo n. 118/2011, relativi al rimborso ai comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del consiglio regionale 2011».

L'art. 1 della legge in esame recita:

«1. 1. Ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e successive modificazioni ed integrazioni, è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al rimborso a comuni diversi del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del consiglio regionale 2011, come di seguito dettagliato:

[omissis]

2. Gli oneri derivanti dal comma 1 trovano copertura nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, alla missione 1, programma 7, titolo 1.»

La norma in esame individua la copertura degli oneri relativi al riconoscimento dei debiti fuori bilancio relativi al rimborso ad alcuni comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del consiglio regionale 2011, sulle risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, pur essendo tale esercizio ormai decorso.

Tale disposizione, individuando la copertura con riferimento all'esercizio 2021, è in contrasto con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011 e viola, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Si impugna pertanto la suddetta disposizione, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, per il seguente

## MOTIVO

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 4 del 25 marzo 2022 della Regione Molise per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione in relazione all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011 e, in particolare, al principio contabile dell'annualità del bilancio espresso nel principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2021 in materia di debiti fuori bilancio.*



Occorre premettere che, con deliberazione di giunta regionale n. 473 del 29 dicembre 2021, veniva effettuata la variazione di bilancio, in esecuzione della legge regionale n. 7 del 29 dicembre 2021 di assestamento, mediante utilizzo dell'accantonamento alle partite potenziali (ai sensi dell'art.51, comma 6, lettera e) del decreto legislativo n. 118/2011) e contestuale incremento della missione 1, programma 7, titolo 1.

La regione sostiene che la copertura del debito in parola è stata garantita tramite l'utilizzo di specifico accantonamento al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 appostato in sede di rettifica della proposta di legge regionale di rendiconto generale 2020 (Delibera della giunta regionale n. 404 del 30 novembre 2021), a seguito della decisione del giudizio di parifica della sezione regionale della Corte dei conti (Deliberazione n.80 del 22 novembre 2021).

Con la citata DGR n. 404, al fine di superare le eccezioni dell'organo di controllo, è stato quantificato in euro 2.300.000,00 l'accantonamento per partite potenziali (di cui il debito in parola pari ad euro 1.343.493,60 rappresenta un di cui).

La regione ha registrato l'impegno di spesa nell'esercizio 2021, in data 31 dicembre, ritenendo che la scadenza dell'obbligazione ricadesse nell'esercizio di emersione del debito e vincolando il solo pagamento all'avvenuto riconoscimento del debito da parte del consiglio regionale.

La proposta della legge in esame è stata approvata in data 30 dicembre 2021 con deliberazione della giunta regionale n. 498.

Solo con la legge in esame - legge n. 4 del 2022 - tuttavia, è stata riconosciuta, dal consiglio regionale, la legittimità del debito fuori bilancio.

Occorre allora richiamare quanto prevede il principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2021 in materia di debiti fuori bilancio. L'anzidetta disposizione statale prevede che «L'emersione di debiti, assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta, comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

La regione, in altri termini, non poteva impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio, e il riconoscimento, nel caso in esame, è avvenuto solo con la legge regionale *de qua*.

L'intera operazione di riconoscimento dei debiti fuori bilancio deve pertanto essere imputata al 2022, ovvero attribuendo tanto gli oneri quanto le rispettive variazioni di bilancio (e relativi impegni di spesa) all'esercizio in cui i debiti sono riconosciuti con la legge regionale in argomento (esercizio 2022).

Ciò comporta che gli impegni già imputati all'esercizio 2021 debbano essere cancellati, utilizzando gli accantonamenti che vi hanno fornito copertura per le variazioni relative al 2022. Gli impegni registrati nel 2021, prima del riconoscimento dei relativi debiti fuori bilancio, non dovranno risultare nel rendiconto 2021.

*P. Q. M.*

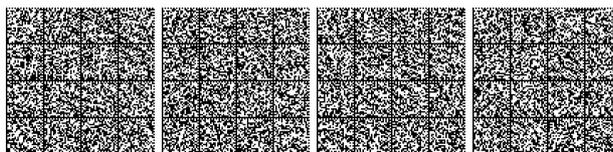
*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge regionale impugnata e conseguentemente annullarla per i motivi illustrati nel presente ricorso.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. Estratto della delibera del Consiglio dei ministri 26 maggio 2022.

Roma, 31 maggio 2021

*L'Avvocato dello Stato: GALLUZZO*



n. 72

*Ordinanza del 14 febbraio 2022 del Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da Carandente Gaetano e Mihaela Militaru contro Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Napoli*

**Circolazione stradale - Codice della strada - Modifiche in materia di circolazione di veicoli immatricolati all'estero - Previsto divieto, per chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni, di circolare con un veicolo immatricolato all'estero - Applicazione, per la violazione del suddetto divieto, di una sanzione amministrativa pecuniaria, oltre al sequestro amministrativo del veicolo - Confisca amministrativa qualora, entro il termine di centottanta giorni decorrenti dalla data della violazione, il veicolo non sia immatricolato in Italia o non sia richiesto il rilascio di un foglio di via per condurlo oltre i transiti di confine.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 295 [recte: n. 285] (Nuovo codice della strada), art. 93, commi 1-bis e 7-bis, inseriti dall'art. 29-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

## TRIBUNALE DI NAPOLI

## X SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, in composizione monocratica, in persona del giudice, dott. Ulisse Forziati, a scioglimento della riserva formulata in udienza, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa di appello iscritta al numero di ruolo riportato in epigrafe;

promossa da Gaetano Carandente, codice fiscale CRNGTN73P21F839S, nato a Napoli il 21 settembre 1973, ivi residente in via Emilio Scaglione n. 356, Mihaela Militaru, codice fiscale MLTMHL80T70Z129Q, nata a Sat Giulia Dolhasca Jud Suceava il 30 dicembre 1980, elettivamente domiciliati in Napoli, via Emilio Scaglione n. 342, presso lo studio dell'avv. Carmela Bocchetti, che li rappresenta e difende in virtù di procura in calce al ricorso del giudizio di primo grado (avv. Carmela Bocchetti), appellanti;

contro la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, domiciliato *ex lege* presso la sede dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, sita in Napoli, via Diaz n. 11 (Avvocatura dello Stato).

## OSSERVA

1. Il presente giudizio di appello ha ad oggetto l'opposizione proposta da Gaetano Carandente e Mihaela Militaru avverso l'ordinanza ingiunzione n. M IT PR NAUTG 00436416 del 17 ottobre 2019, con cui il Prefetto di Napoli ha ingiunto al Carandente di pagare euro 1.424,00 (da cui decurtate la somma di euro 712,00, già versata a titolo di cauzione), oltre spese di procedimento e notificazione, a titolo di sanzione amministrativa per la violazione dell'art. 93, commi 1-bis e 7-bis, del decreto legislativo n. 285 del 1992.

La sanzione è stata applicata in quanto, pur essendo residente in Italia da oltre sessanta giorni, in data 14 aprile 2019, il Carandente circolava alla guida del motociclo Honda SH targato SV16DRO, immatricolato all'estero (violazione accertata con verbale della polizia municipale del Comune di Napoli n. 17150123294).

Con sentenza n. 24747/2020, pubblicata in data 8 luglio 2020 e non notificata, il giudice di pace di Napoli ha rigettato il ricorso, per i seguenti motivi: al momento della contestazione dell'infrazione, il Carandente non aveva esibito «alcun documento relativo al noleggio del veicolo», né aveva rilasciato dichiarazioni in ordine alla sussistenza di un contratto di locazione del mezzo; inoltre, il veicolo targato SV16DRO era immatricolato in Romania e non risultava intestato ad impresa UE o con sede nello Spazio economico europeo, né tanto meno risultava concesso in leasing, locazione senza conducente o comodato d'uso «da tale tipo di impresa, essendo un veicolo di proprietà privata della Mili-



taru Mihaela»; per tali motivi, gli agenti avevano correttamente applicato l'art. 93, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 285 del 1992, non sussistendo i presupposti per l'applicazione della deroga prevista dal comma 1-*ter* della detta disposizione; «la contravvenzione veniva elevata e verbalizzata con la indicazione di tutti gli elementi essenziali relativi alle contestate infrazioni adeguatamente rappresentate e descritte, con precisa individuazione del veicolo di cui viene menzionato il numero di targa, delle norme violate, delle circostanze di tempo e di luogo, e della indicazione di opposizione dell'agente accertatore».

Il Carandente e la Militaru hanno proposto appello avverso la suddetta sentenza, fondandolo su sette motivi, rubricati nel seguente modo:

1. «eccezione di nullità della sentenza impugnata per *error in iudicando* per aver il giudice di prime cure ritenuto che non vi fosse data certa nei contratti di comodato d'uso (dell'8 marzo 2019) e di noleggio auto (del 1° aprile 2019)»;
2. «eccezione di nullità della sentenza impugnata per *error in iudicando* del giudice di prime cure per non aver considerato le violazioni presenti nel verbale di contestazione»;
3. «eccezione di nullità della sentenza impugnata per *error in iudicando* del giudice di prime cure per non aver considerato la violazione del diritto di difesa del ricorrente/appellante, in quanto il verbale era illeggibile. Illegittimità del verbale»;
4. «eccezione di nullità della sentenza impugnata per *error in iudicando* del giudice di prime cure per non aver ammesso i mezzi istruttori richiesti dai ricorrenti in primo grado»;
5. «eccezione di nullità della sentenza impugnata per *error in iudicando* del giudice di prime cure per difetto di motivazione del verbale. Violazione dell'art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241, e/o insufficiente motivazione. Violazione dell'art. 383 del decreto del Presidente della Repubblica 6 dicembre 1992, n. 495»;
6. «eccezione di nullità della sentenza impugnata per *error in iudicando* del giudice di prime cure per non aver considerato il doveroso risarcimento dei danni nei confronti del ricorrente/appellante»;
7. «eccezione di nullità della sentenza impugnata per *error in procedendo* del giudice di prime cure per non essersi pronunciato sui punti decisivi della controversia, generando anche il difetto di motivazione della stessa sentenza».

Alla luce dei suddetti motivi, gli appellanti hanno concluso per la riforma della sentenza di primo grado, con annullamento dell'ordinanza ingiunzione opposta.

La prefettura di Napoli si è costituita, riportandosi alle argomentazioni già esposte nel primo grado di giudizio e concludendo per il rigetto dell'appello.

2. Il Tribunale ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 93, comma 1-*bis* e 7-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, per violazione dell'art. 77, comma 2, Cost. La suddetta questione è rilevante e non appare manifestamente infondata per le ragioni di seguito esposte.

3. Al Carandente è stata contestata la violazione del comma 1-*bis* dell'art. 93 del codice della strada (decreto legislativo n. 285 del 1992) e gli è stata applicata la sanzione prevista dal successivo comma 7-*bis*.

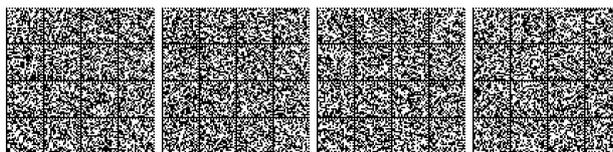
Le suddette disposizioni sono state introdotte, insieme ai commi 1-*ter*, 1-*quater* e 7-*ter*, dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera a), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 (decreto-legge recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata»).

In base all'art. 93, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 295 del 1992, «salvo quanto previsto dal comma 1-*ter*, è vietato, a chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni, circolare con un veicolo immatricolato all'estero».

Il comma 1-*ter* prevede le seguenti ipotesi derogatorie:

«Nell'ipotesi di veicolo concesso in leasing o in locazione senza conducente da parte di un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria o altra sede effettiva, nonché nell'ipotesi di veicolo concesso in comodato a un soggetto residente in Italia e legato da un rapporto di lavoro o di collaborazione con un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o aderente allo Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria od altra sede effettiva, nel rispetto delle disposizioni contenute nel codice doganale comunitario, a bordo del veicolo deve essere custodito un documento, sottoscritto dall'intestatario e recante data certa, dal quale risultino il titolo e la durata della disponibilità del veicolo. In mancanza di tale documento, la disponibilità del veicolo si considera in capo al conducente».

Il successivo comma 1-*quater* prevede che «Nell'ipotesi di cui al comma 1-*bis* e ferma restando l'applicazione delle sanzioni previste dal comma 7-*bis*, se il veicolo non è immatricolato in Italia, l'intestatario chiede al competente ufficio della motorizzazione civile, previa consegna del documento di circolazione e delle targhe estere, il rilascio di un foglio di via e della relativa targa, ai sensi dell'art. 99, al fine di condurre il veicolo oltre i transiti di confine. L'ufficio della motorizzazione civile provvede alla restituzione delle targhe e del documento di circolazione alle competenti autorità dello Stato che li ha rilasciati».



La violazione dell'art. 93, comma 1-*bis*, è sanzionata dal successivo comma 7-*bis* a mente del quale «Per la violazione delle disposizioni di cui al comma 1-*bis* si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 711 a euro 2.842. L'organo accertatore trasmette il documento di circolazione all'ufficio della motorizzazione civile competente per territorio, ordina l'immediata cessazione della circolazione del veicolo e il suo trasporto e deposito in luogo non soggetto a pubblico passaggio. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 213. Qualora, entro il termine di centottanta giorni decorrenti dalla data della violazione, il veicolo non sia immatricolato in Italia o non sia richiesto il rilascio di un foglio di via per condurlo oltre i transiti di confine, si applica la sanzione accessoria della confisca amministrativa ai sensi dell'art. 213».

Il comma 7-*ter* sanziona la violazione del comma 1-*ter* nel modo seguente: «Per la violazione delle disposizioni di cui al comma 1-*ter*, primo periodo, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 250 a euro 998. Nel verbale di contestazione è imposto l'obbligo di esibizione del documento di cui al comma 1-*ter* entro il termine di trenta giorni. Il veicolo è sottoposto alla sanzione accessoria del fermo amministrativo secondo le disposizioni dell'art. 214, in quanto compatibili, ed è riconsegnato al conducente, al proprietario o al legittimo detentore, ovvero a persona delegata dal proprietario, solo dopo che sia stato esibito il documento di cui al comma 1-*ter* o, comunque, decorsi sessanta giorni dall'accertamento della violazione. In caso di mancata esibizione del documento, l'organo accertatore provvede all'applicazione della sanzione di cui all'art. 94, comma 3, con decorrenza dei termini per la notificazione dal giorno successivo a quello stabilito per la presentazione dei documenti».

Le norme su riportate sono state recentemente abrogate dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge 23 dicembre 2021, n. 238, entrata in vigore in data 1° febbraio 2022.

Tale abrogazione, però, non ha effetto retroattivo, in quanto, secondo giurisprudenza consolidata, «in tema di sanzioni amministrative, per il principio generale della irretroattività della legge, che non trova deroga nella materia regolata dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (salvo che nella disposizione transitoria di cui all'art. 41), in caso di successioni di leggi, la legge successiva più favorevole che abbia abrogato la norma che prevede l'illecito amministrativo non si applica ai fatti commessi sotto il vigore della legge precedente, i quali, pertanto, restano sanzionati con le pene previste dalla legge abrogata. Né, in materia, può farsi applicazione dei principi contenuti nell'art. 2, secondo e terzo comma, del codice penale, poiché questi, derogando alla regola generale di irretroattività della legge, possono trovare attuazione al di fuori della materia penale soltanto in quanto espressamente richiamati» (cf: Cassazione n. 9557 del 13 agosto 1992; in senso conforme vedi, tra le tante, Cassazione n. 10582 del 4 luglio 2003, Cassazione n. 24790 del 24 novembre 2005, Cassazione n. 5210 del 4 marzo 2009).

Il venir meno della norma sanzionatoria non ha quindi alcuna rilevanza nel presente giudizio.

4. Proseguendo sul tema della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, va osservato che i motivi di appello non sembrano cogliere nel segno.

Con il motivo di appello n. 1, gli appellanti si dolgono del fatto che il giudice di pace non ha preso in considerazione il contratto di comodato e il contratto di locazione prodotti nel corso del giudizio e dotati di data certa.

Con il motivo n. 2, gli appellanti sostengono che il giudice ha errato nell'applicare la norma, atteso che la fattispecie sarebbe disciplinata dal comma 1-*ter* e non dal comma 1-*bis*. Inoltre, a loro dire, il verbale sarebbe nullo, in quanto si limiterebbe ad indicare «l'illecito amministrativo» e la descrizione del fatto sarebbe sommaria e non corrispondente a quanto in concreto verificatosi (p. 14 ricorso in appello).

Ai primi due motivi di ricorso è collegato il motivo n. 4, con cui gli appellanti lamentano la mancata ammissione della prova testimoniale, tesa a dimostrare che, al momento del rilievo dell'infrazione, giunse sul posto il fratello di Gaetano Carandente, sig. Alessandro Carandente, il quale mostrò agli agenti dal proprio cellulare, in formato pdf, i contratti di comodato e noleggio prodotti in atti.

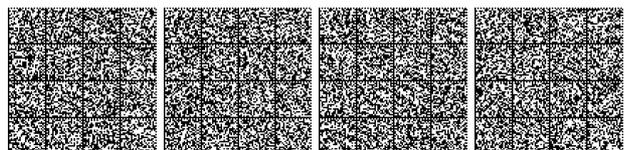
I tre motivi non sembrano ammissibili.

La decisione impugnata si fonda, infatti, su due distinte ratio *decidendi*: il giudice ha ritenuto corretta l'applicazione del comma 1-*bis* dell'art. 93, sia perché, al momento della contestazione, il Carandente non esibì il documento attestante la locazione del motociclo, né dichiarò alcunché al riguardo, sia perché, contrariamente a quanto richiesto dal comma 1-*ter*, il mezzo non risultava locato da un'impresa, «essendo di proprietà privata della Militar».

Il giudice ha quindi ritenuto che difettesse anche l'ulteriore presupposto previsto dal comma 1-*ter*, a mente del quale il veicolo deve essere locato da un soggetto, persona fisica o giuridica, nell'ambito della sua attività di impresa.

Ebbene, gli appellanti non hanno mosso alcuna censura alla ratio *decidendi* da ultimo indicata, con conseguente passaggio in giudicato della statuizione che ha ritenuto inapplicabile la deroga prevista dall'art. 93, comma 1-*ter*, alla presente fattispecie.

Al riguardo, è noto che «ove la sentenza sia sorretta da una pluralità di ragioni, distinte ed autonome, ciascuna delle quali giuridicamente e logicamente sufficiente a giustificare la decisione adottata, l'omessa impugnazione di una di esse rende inammissibile, per difetto di interesse, la censura relativa alle altre, la quale, essendo divenuta definitiva l'autonoma motivazione non impugnata, non potrebbe produrre in nessun caso l'annullamento della sentenza» (cf: Cassazione n. 3386 dell'11 febbraio 2011).



Peraltro, non può sottacersi che il contratto di locazione prodotto in atti è privo di data certa ai sensi dell'art. 2704 del codice civile.

Quanto al contenuto del verbale di contestazione, esso indica la norma violata e descrive il fatto illecito in concreto verificatosi, sicché risulta rispettato il disposto degli articoli 200, comma 2, del decreto legislativo n. 285 del 1992 e 383, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495 del 1992.

4.1. La considerazione che precede rende infondato anche il motivo n. 5 nella parte in cui lamenta il difetto di motivazione del verbale di contestazione.

Il motivo in esame ribadisce, altresì, l'eccezione di nullità dell'ordinanza ingiunzione per difetto di motivazione.

In particolare, gli appellanti rilevano come l'ordinanza sia stata redatta su di un modulo prestampato e come la stessa non motivi in ordine alle difese da essi esposte nel ricorso al Prefetto. Sebbene su tale motivo di opposizione, il giudice di pace non si sia pronunciato, la doglianza appare comunque da respingere.

In primo luogo, il contenuto dell'obbligo imposto dall'art. 18, comma 2, della legge n. 689 del 1981 di motivare l'atto applicativo della sanzione amministrativa, va individuato in funzione dello scopo della motivazione stessa, che è quello di consentire all'ingiunto la tutela dei suoi diritti mediante l'opposizione. Pertanto, il suddetto obbligo deve considerarsi soddisfatto quando dall'ingiunzione risulti la violazione addebitata, in modo che l'ingiunto possa far valere le sue ragioni e il giudice esercitare il controllo giurisdizionale. Inoltre, è ammissibile la motivazione «*per relationem*», mediante il richiamo di altri atti del procedimento amministrativo e, in particolare, del verbale di accertamento, già noto al trasgressore in virtù della obbligatoria preventiva contestazione (cfr: Cassazione civ. n. 20189 del 22 luglio 2008; Cassazione civ. n. 17345 del 23 luglio 2009).

Nel caso in esame, l'ordinanza ingiunzione indica la condotta violata e richiama il verbale di contestazione, sicché essa risulta supportata da una motivazione sufficiente.

Per quanto riguarda l'assenza di repliche alle deduzioni difensive del trasgressore, va richiamato il consolidato indirizzo della Corte di cassazione, secondo cui «i vizi di motivazione in ordine alle difese presentate dall'interessato in sede amministrativa non comportano la nullità del provvedimento, e quindi l'insussistenza del diritto di credito derivante dalla violazione commessa, in quanto il giudizio di opposizione non ha ad oggetto l'atto, ma il rapporto, con conseguente cognizione piena del giudice, che potrà (e dovrà) valutare le deduzioni difensive proposte in sede amministrativa (eventualmente non esaminate o non motivatamente respinte), in quanto riproposte nei motivi di opposizione, decidendo su di esse con pienezza di poteri, sia che le stesse investano questioni di diritto che di fatto» (cfr: Cassazione, Sez. un. n. 1786 del 28 gennaio 2010).

4.2 Il terzo motivo evidenzia come il giudice di pace non si sia pronunciato sulla questione dell'illeggibilità del verbale di contestazione.

Anche in tal caso, il motivo di opposizione è comunque infondato.

Premesso che la copia del verbale prodotta dalla pubblica amministrazione è perfettamente leggibile e che ad essere illeggibile è la fotocopia prodotta dai ricorrenti, va osservato che quest'ultimi hanno presentato ricorso al Prefetto ex art. 203 del decreto legislativo n. 285 del 1992, dalla cui lettura si evince che essi erano ben a conoscenza del contenuto del verbale, sicché sono sicuramente entrati in possesso di una copia leggibile dello stesso.

4.3 Con il sesto motivo, i ricorrenti si dolgono per la mancata considerazione della domanda risarcitoria da essi proposta.

Il motivo appare infondato atteso che il rigetto dell'opposizione comporta l'assorbimento di tutte le domande presupponenti l'illegittimità del verbale.

4.4 Il settimo e ultimo motivo fa leva sulla mancata motivazione del giudice di prime cure in ordine ai motivi di opposizione, che sono già stati affrontati nei precedenti paragrafi e rispetto ai quali la sentenza di primo grado può essere integrata dalla sentenza di appello, trattandosi di motivi da respingere per le ragioni in precedenza esposte.

5. L'infondatezza dei motivi di appello rende rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 93, comma 1-*bis* e 7-*bis*, del decreto legislativo n. 285 del 1992. Infatti, laddove le predette norme fossero dichiarate incostituzionali, l'opposizione risulterebbe fondata per il venir meno della disposizione sanzionatoria.

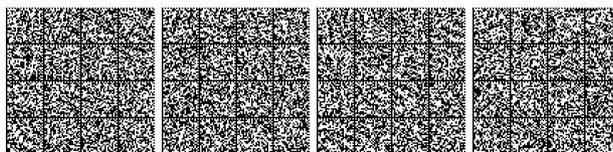
Come già evidenziato i commi 1-*bis* e 7-*bis* sono stati introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera a), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

L'art. 29-*bis* non era presente nel decreto-legge all'atto della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, ma è stato inserito dalla legge di conversione all'interno del capo II - Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa - del titolo II - Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa.

Il decreto-legge n. 113/2018 è stato emanato per fronteggiare varie situazioni di necessità e urgenza.

In particolare dalla lettura del preambolo di evince che il Governo intendeva contrastare le seguenti situazioni:

necessità e urgenza di prevedere misure volte a individuare i casi in cui sono rilasciati speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, nonché di garantire l'effettività dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione;



necessità e urgenza di adottare norme in materia di revoca dello *status* di protezione internazionale in conseguenza dell'accertamento della commissione di gravi reati e di norme idonee a scongiurare il ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale, a razionalizzare il ricorso al sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati, nonché di disposizioni intese ad assicurare l'adeguato svolgimento dei procedimenti di concessione e riconoscimento della cittadinanza;

straordinaria necessità e urgenza di introdurre norme per rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso, al miglioramento del circuito informativo tra le Forze di polizia e l'Autorità giudiziaria e alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni criminali negli enti locali, nonché mirate ad assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno;

straordinaria necessità e urgenza di introdurre strumenti finalizzati a migliorare l'efficienza e la funzionalità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, attraverso il rafforzamento della sua organizzazione, nell'intento di potenziare le attività di contrasto alle organizzazioni criminali.

Orbene, l'art. 29-*bis* è stato inserito nel capo contenente disposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa, ma le norme da esso enunciate appaiono del tutto estranee al fenomeno mafioso o alla materia della sicurezza pubblica, come dimostra il fatto che sono state inserite nel codice della strada, ossia in una normativa destinata a regolare la circolazione stradale e non avente alcuna attinenza con le altre materie disciplinate dal decreto-legge.

Dal contenuto delle norme di cui si discute si evince che il legislatore si è mosso con l'intento di contrastare la c.d. «estero-vestizione» dei veicoli, ossia la condotta dei residenti in Italia, consistente nell'utilizzare veicoli immatricolati all'estero e intestati (spesso fittiziamente) a terzi, al fine di evitare il pagamento dell'imposta di bollo italiana e degli oneri fiscali connessi all'assicurazione per la responsabilità civile, di rendere più difficile la riscossione delle sanzioni amministrative per gli illeciti connessi alla circolazione del veicolo e, più in generale, di sfuggire ai controlli del fisco, occultando indici della propria capacità contributiva, evidentemente difforme da quella dichiarata (si pensi ai veicoli di lusso).

Quanto precede è confermato dalla linea difensiva del Governo italiano nella causa C-274/20, decisa dalla Corte di giustizia UE, sez. VI, con sentenza n. 274 del 16 dicembre 2021.

Nel corso del suddetto giudizio, il Governo italiano ha affermato che «l'obiettivo della normativa di cui trattasi nel procedimento principale è quello di evitare che, mediante l'utilizzo abituale nel territorio nazionale di veicoli immatricolati all'estero, soggetti residenti e che lavorano in Italia possano commettere illeciti, quali il mancato pagamento delle tasse, delle imposte e dei pedaggi, possano eludere sanzioni o fruire di premi assicurativi più vantaggiosi, ma anche che l'identificazione degli effettivi conducenti di tali veicoli sia resa difficile, se non impossibile, per le forze di polizia deputate al controllo» (vedi sentenza).

Prima di procedere oltre, occorre rimarcare che la decisione della Corte di giustizia UE non ha rilevanza nel presente giudizio, in quanto riferita ad altra situazione fattuale, ossia a quella in cui il veicolo immatricolato estero è destinato ad essere essenzialmente utilizzato in altro Stato membro, essendo la sua presenza in Italia meramente occasionale.

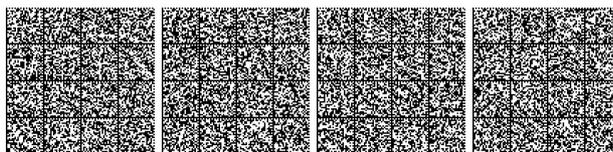
5.1. In base a quanto sino ad ora esposto, è evidente la violazione dell'art. 77 Cost. Come osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 16 febbraio 2012, l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alla finalità del decreto - esclusione prevista dal regolamento della Camera dei deputati - non risponde soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma è imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario.

Secondo la Corte, «l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (*cf.* sentenza n. 22 del 2012).

In definitiva, «la necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione» (*cf.* sentenza n. 22 del 2012).

Nel caso in esame, per le ragioni, in precedenza esposte, la norma inserita dalla legge di conversione è del tutto estranea all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, con conseguente violazione dell'art. 77, comma 2, della Costituzione.

Pertanto, il Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale dei commi 1-*bis* e 7-*bis* dell'art. 93, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 295, introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, per violazione dell'art. 77, comma 2, della Costituzione.



P. Q. M.

*Visti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 1-bis e 7-bis dell'art. 93 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 295, commi inseriti dall'art. 29-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, per contrasto con l'art. 77, comma 2, della Costituzione.*

*Ordina che il presente provvedimento, a cura della cancelleria, sia notificato alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicato al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati e, all'esito, sia trasmesso alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.*

*Sospende il presente giudizio.*

Napoli, 14 febbraio 2022

*Il Giudice:* FORZIATI

22C00118

N. 73

*Ordinanza del 16 dicembre 2021 della Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di B. M.*

**Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personali - Misure di prevenzione personali applicate dal questore - Avviso orale contenente divieti aggiuntivi (in particolare il divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente) - Mancata previsione della durata minima e massima dei divieti imposti - Previsione dell'affidamento del potere di limitazione all'autorità amministrativa.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 3, comma 4.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### QUINTA SEZIONE PENALE

Composta da:

Gerardo Sabeone – Presidente;  
Barbara Calaselicé;  
Michele Romano;  
Matilde Brancaccio;  
Giuseppe Riccardi – relatore.

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da:

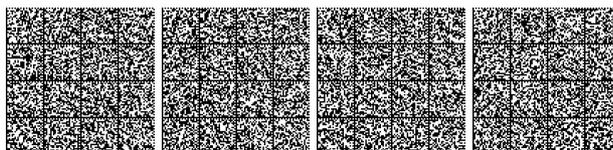
B. M., nat... a ... il ... ;

avverso il decreto del 4 febbraio 2020 del Tribunale di Roma.

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere Giuseppe Riccardi;

Lette le richieste del pubblico ministero, in persona del Sostituto procuratore generale Tomaso Epidendio, che ha concluso chiedendo l'inammissibilità del ricorso.



## RITENUTO IN FATTO

1. Con provvedimento reso il 4 febbraio 2020 il Tribunale di Roma, in composizione monocratica, ha rigettato l'opposizione proposta da B. M. avverso l'avviso orale contenente divieti aggiuntivi, ai sensi dell'art. 3, comma 4, decreto legislativo n. 159 del 2011, emesso nei suoi confronti dal Questore di ... l'... agosto ...

L'avviso orale — che imponeva a B. lo specifico divieto di possesso e uso di «qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente (...)» e il divieto di accesso a *internet*, ricomprendendo tra gli strumenti vietati anche i telefoni cellulari, nonché di sostanze infiammabili e artifici pirotecnici — si fondava sulla ritenuta pericolosità sociale del soggetto, valutata con giudizio prognostico sulla base delle condanne passate in giudicato per reati di tentata rapina, lesioni personali, rissa e minaccia, e dell'esito delle ulteriori indagini relativamente all'accertamento a suo carico di reati di maltrattamenti in famiglia, minaccia, furto, resistenza a pubblico ufficiale.

2. Avverso il provvedimento del Tribunale ha proposto appello il difensore di B. M., avv. Emanuela Febbi, deducendo due motivi.

2.1. Con il primo motivo deduce l'assenza della pericolosità generica ed attuale.

Sostiene che nessun giudice abbia mai dichiarato la pericolosità sociale del prevenuto, e che i divieti imposti siano privi di collegamento con i reati commessi, peraltro risalenti nel tempo; non è sufficiente l'inquadramento del soggetto in una delle tre categorie di pericolosità «generica», essendo necessaria una valutazione prognostica sulla base di elementi di fatto che fondino un giudizio di attualità della pericolosità sociale.

2.2. Con il secondo motivo denuncia la violazione dell'art. 8 CEDU, per la mancata indicazione della durata minima e massima degli obblighi imposti dal Questore, e per la compromissione di fondamentali diritti costituzionali, e l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, decreto legislativo n. 159/2011.

3. Con ordinanza del 27 aprile 2021, la Corte di appello di Roma ha riqualficato l'impugnazione come ricorso per cassazione ed ha trasmesso gli atti a questa Corte.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Oggetto della questione di legittimità costituzionale.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, per contrasto con gli articoli 3, 15, 21 e 117 della Costituzione in relazione agli articoli 8 e 10 CEDU.

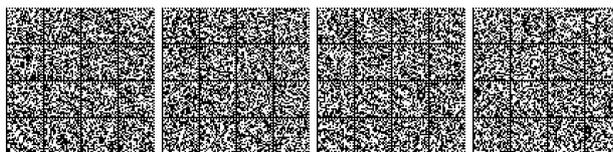
2. Rilevanza della questione.

La questione di legittimità che viene rimessa al sindacato di costituzionalità ha rilevanza nel procedimento in corso, in quanto il ricorso ha ad oggetto i provvedimenti giurisdizionali riguardanti la misura di prevenzione dell'avviso orale emesso dal Questore, aggravato dai divieti previsti dal comma 4, dell'art. 3, decreto legislativo n. 159/2011.

Al riguardo, il ricorso contesta, oltre alla sussistenza dei presupposti della misura di prevenzione — appartenenza ad una delle categorie di pericolosità e attualità della pericolosità sociale —, la mancata previsione della durata minima e massima dei divieti imposti dal Questore, nonostante l'incidenza su diritti fondamentali della persona.

Tuttavia, mentre il primo motivo di ricorso, oltre a sollecitare una non consentita rivalutazione del merito, è manifestamente infondato, in quanto il Tribunale di Roma, in sede di opposizione, ha evidenziato l'appartenenza del B. alla categoria di pericolosità «generica» di cui alla lettera *c*), dell'art. 1, decreto legislativo n. 159/2011 — in quanto dedito alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo la sicurezza o la tranquillità pubblica, essendo stato definitivamente condannato per delitti di lesioni personali, tentata rapina, rissa e minaccia aggravata — e l'attualità della pericolosità, in considerazione dei recenti fatti di maltrattamenti in famiglia (in ordine ai quali è stato altresì arrestato), di resistenza a pubblico ufficiale e di minaccia aggravata dall'uso di un coltello ai danni dei dipendenti di un bar (in ordine ai quali è stato deferito in stato di libertà all'A.G.), il secondo motivo propone una questione di illegittimità «convenzionale» e costituzionale che non appare manifestamente infondata.

La mancata indicazione, nella disposizione normativa in esame, della durata minima e massima dei divieti imponibili al destinatario di un avviso orale non appare infatti suscettibile di una interpretazione costituzionalmente orientata, per l'assoluta carenza di un dato normativo al quale agganciare l'operazione ermeneutica, che fonderebbe, dunque, l'assunzione di un non consentito ruolo di supplenza paranormativa di questa Corte.



La giurisprudenza di legittimità (Sez. F, n. 38514 del 1° settembre 2009, Finizio, Rv. 245301), del resto, ha già evidenziato che non è previsto alcun termine di durata della misura di prevenzione.

La decisione del ricorso è, pertanto, condizionata dalla soluzione della questione proposta, che riguarda l'assenza di una indicazione normativa in ordine alla durata minima e massima dei divieti imposti con l'avviso orale del Questore, nei casi previsti dall'art. 3, comma 4, decreto legislativo n. 159/2011.

### 3. Non manifesta infondatezza.

3.1. Per illustrare i profili che appaiono a questa Corte porsi in contrasto con alcune fondamentali norme costituzionali e «convenzionali» (in tal senso alludendo alle libertà previste dalla CEDU, anche nella interpretazione ad esse fornita dalla Corte di Strasburgo), non appare ridondante rilevare che il divieto di possedere determinati apparati (di comunicazione, di trasporto) o determinati oggetti e/o sostanze (pirotecniche, infiammabili, ecc.) è stato introdotto, nell'art. 4, legge n. 1423/1956, dalla legge n. 128 del 2001 (e successivamente modificato, in parte, dalla legge 15 luglio 2009, n. 94).

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 159 del 2011 (c.d. Codice Antimafia), l'art. 3, commi 4, 5 e 6, ha riprodotto le disposizioni previgenti, prevedendo che i divieti possano essere imposti, con l'avviso orale, alle persone riconducibili ad una delle categorie di pericolosità «generica» previste dall'art. 1, purché già condannati definitivamente per delitti non colposi; i medesimi divieti, inoltre, possono essere imposti ai sottoposti alla sorveglianza speciale, purché condannati definitivamente per delitti non colposi, ai sensi del comma 5, dell'art. 3, decreto legislativo n. 159/2011.

Prescindendo dalla singolarità di una misura applicata dall'autorità amministrativa (il Questore) anche nei confronti di persone già ritenute pericolose dall'autorità giudiziaria che ha applicato la sorveglianza speciale, i divieti imposti ai sensi del comma 5 non pongono problemi interpretativi in merito alla durata, che può ritenersi assoggettata alla disciplina dell'art. 8, comma 1, per la misura della sorveglianza speciale, che prevede una durata non inferiore ad un anno né superiore a cinque anni.

La questione resta, invece, irrisolta con riferimento ai divieti accessori alla misura di prevenzione personale dell'avviso orale, applicata dall'autorità amministrativa, non già alla misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale applicata dall'autorità giudiziaria.

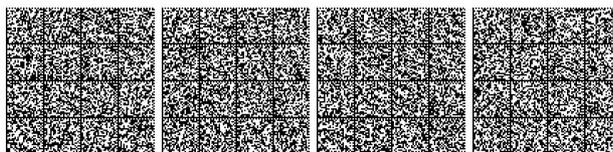
Come è noto, infatti, l'avviso orale c.d. «semplice», disciplinato dai primi tre commi, dell'art. 3, decreto legislativo n. 159/2011, e che rappresenta una mera esortazione rivolta alla persona ritenuta pericolosa a mutare condotta, rinviene il proprio antecedente normativo nella «diffida», prevista dagli articoli 3 e 4 della legge n. 1423 del 1956; originariamente per la diffida, che costituiva il presupposto di applicabilità della misura della sorveglianza speciale, non era fissato alcun termine di durata minima e massima.

La legge n. 327 del 1988 ha sostituito la «diffida» con l'«avviso orale», prevedendo un termine — tra sei mesi e tre anni — entro il quale il mancato mutamento della condotta costituiva presupposto per avanzare la proposta di applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale.

Al riguardo, la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 499 del 1987, ha ritenuto che la diffida (all'epoca non era ancora stato introdotto l'avviso orale, né semplice, né aggravato) non fosse in contrasto con la Costituzione, in quanto non produceva effetti riduttivi per la libertà personale: invero era stata sollevata questione (analogo a questa in esame) di legittimità costituzionale dell'art. 1, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, nella parte in cui non fissa(va) un termine massimo di efficacia del provvedimento di diffida del Questore, con la conseguenza di facultizzare in ogni tempo il prefetto ad adottare provvedimenti di diniego o sospensione della patente di guida; ebbene, la Corte costituzionale, rilevando che «la diffida è un'ingiunzione a cambiare condotta e ad osservare principi dell'ordinamento e che, contrariamente alle misure di prevenzione dell'obbligo di soggiorno, rimpatrio obbligatorio ecc., non produce, di per sé, effetti riduttivi o compressivi delle libertà individuali», che «l'efficacia temporale della diffida è legata al permanere di una determinata condotta e spiega i suoi effetti fino al momento in cui l'interessato non ne abbia chiesto, ed ottenuto, l'annullamento o la revoca in sede amministrativa, a seguito di cambiamento di condotta», e che, «al contrario, le misure dell'obbligo di soggiorno, del rimpatrio obbligatorio ecc., appunto in virtù del loro effetto riduttivo delle libertà individuali, devono essere, per loro natura, temporanee», ha dichiarato manifestamente infondata la questione.

Dunque, la legittimità dell'omessa previsione di termini di durata è stata ritenuta costituzionalmente legittima in quanto la «diffida» non determinava effetti pregiudizievoli per le libertà individuali.

Nel solco di tale pronuncia, emessa con riferimento alla diffida, ma in assenza della possibilità di imporre dei divieti, il legislatore delegato, in sede di adozione del Codice Antimafia, non ha fissato un termine di efficacia alla misura di prevenzione dell'avviso orale.



Tuttavia, la stratificazione normativa che ha caratterizzato in maniera particolarmente profonda il sottosistema delle misure di prevenzione ha determinato, appunto, l'introduzione, in uno dei molteplici interventi legislativi puntuali e asistematici in precedenza richiamati, di una misura di prevenzione personale che, invece, incide, ed anche in maniera significativa, sui diritti fondamentali delle persone.

Invero, oltre all'avviso orale semplice (art. 3, commi 1, 2 e 3, decreto legislativo n. 159/2011), che non determina effetti diretti riduttivi delle libertà personali, la normativa attualmente vigente prevede altresì l'avviso orale c.d. aggravato, con il quale, oltre all'invito a tenere una condotta conforme alla legge, il Questore può imporre una serie di divieti («di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, *radar* e visori notturni, indumenti e accessori per la protezione balistica individuale, mezzi di trasporto blindati o modificati al fine di aumentarne la potenza o la capacità offensiva, ovvero comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia, armi a modesta capacità offensiva, riproduzioni di armi di qualsiasi tipo, compresi i giocattoli riproductenti armi, altre armi o strumenti, in libera vendita, in grado di nebulizzare liquidi o miscele irritanti non idonei ad arrecare offesa alle persone, prodotti pirotecnici di qualsiasi tipo, nonché sostanze infiammabili e altri mezzi comunque idonei a provocare lo sprigionarsi delle fiamme, nonché programmi informatici ed altri strumenti di cifratura o crittazione di conversazioni e messaggi»), che sono, all'evidenza, significativamente incidenti su alcune libertà costituzionali.

Naturalmente ciò che viene in rilievo non è la astratta previsione di incidere, mediante imposizione di divieti, sui diritti e sulle libertà fondamentali della persona, ma è, oltre alla competenza attribuita ad una autorità amministrativa, l'assenza della previsione di un termine di durata degli stessi divieti, che non soltanto possono comprimere a tempo indeterminato alcune fondamentali libertà, ma possono altresì integrare, in caso di trasgressione, il delitto di cui all'art. 76, comma 2, decreto legislativo n. 159/2011; in tal senso collocando una sorta di «spada di Damocle» permanentemente incombenente sulla persona destinataria dell'avviso orale c.d. aggravato.

3.2. I divieti che possono essere imposti dal Questore ai sensi del comma 4, dell'art. 3, decreto legislativo n. 159/2011, incidono in maniera significativa su diverse libertà fondamentali, tutelate dalle norme costituzionali e dalla CEDU.

3.2.1. Prescindendo dagli altri divieti, che pure concernono altre libertà personali, senza tuttavia comprimerle del tutto (si pensi alla circolazione con mezzi di trasporto modificati, al possesso di artifici pirotecnici), occorre concentrare l'attenzione sui divieti «di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente», oggetto precipuo dell'avviso orale oggetto di ricorso, per la potenziale capacità di compromettere del tutto, o comunque in maniera significativa, le libertà fondamentali connesse, ove si consideri che essi comprendono il telefono cellulare, la televisione, i telefoni *cordless*, i *wireless*, e qualsiasi altro apparecchio idoneo alle comunicazioni (in tal senso, Sez. F, n. 38514 del 1° settembre 2009, F., Rv. 245301).

Nella fattispecie oggetto di sindacato, del resto, è stato precisato, nel provvedimento di avviso orale, il divieto di accedere ad *internet*, anche mediante telefoni cellulari, e di usare *software* o altri strumenti idonei alla cifratura o crittazione di conversazioni e messaggi.

3.2.2. Al riguardo, viene dunque in rilievo una serie di divieti concernenti il possesso e l'utilizzazione del telefono cellulare, ma anche di altri apparati di comunicazione (televisione, radio, ecc.), nonché l'accesso ad *internet*, che comprimono la libertà di comunicazione (art. 15 della Costituzione) e la libertà di espressione (art. 21 della Costituzione), anche nella dimensione passiva — enucleata espressamente dall'art. 10 CEDU e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, rilevante quale parametro interposto, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione — della «libertà di ricevere informazioni».

In particolare, l'art. 15 della Costituzione, nel sancire l'inviolabilità della corrispondenza e di «ogni altra forma di comunicazione», prevede che «la loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge»: la norma protegge, dunque, qualsiasi forma di «corrispondenza» e di «comunicazione», che, nella realtà sociale odierna, comprende evidentemente anche le comunicazioni telefoniche, per messaggi — *sms* o tramite applicativi (*whatsapp*, *telegram*, ecc.) —, ed il profilo della «libertà» è distinto, e più ampio, rispetto al profilo della «segretezza».

Nell'ambito delle «comunicazioni», peraltro, se l'art. 15 della Costituzione considera le «comunicazioni interpersonali», rivolte a destinatari previamente individuati, l'art. 21 della Costituzione protegge le «comunicazioni alla generalità»; sicché il divieto di possedere e utilizzare qualsiasi apparecchio di comunicazione risulta suscettibile di compromettere, sotto aspetti complementari, entrambe le libertà costituzionali richiamate.

Del resto, la libertà di manifestazione del pensiero, esercitabile anche mediante i moderni strumenti di «comunicazione» (quali il telefono cellulare, il *computer*, le applicazioni di «messaggistica», i *social network*), va considerata, come già accennato, anche nella sua dimensione passiva.



Invero, il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero garantito dall'art. 21 della Costituzione viene anch'esso tradizionalmente declinato nella triplice dimensione della libertà di informare, della libertà di essere informati (o di ricevere informazioni) e della libertà di informarsi (o di ricercare informazioni): secondo una parte della dottrina costituzionalistica, dei tre, solo il diritto di informare troverebbe diretto riconoscimento e garanzia nell'art. 21 della Costituzione, in quanto il diritto di ricevere informazioni si ritiene già soddisfatto attraverso la più rigorosa tutela del diritto attivo di informare, mentre il diritto di ricercare informazioni si ritiene tutelato non solo dall'art. 21, ma anche da altre norme costituzionali (a titolo esemplificativo: dall'art. 33 della Costituzione che tutela la ricerca scientifica; dall'art. 41 della Costituzione che tutela la libertà di iniziativa economica; dall'art. 48 della Costituzione che tutela la libertà di voto); altra parte della dottrina sottolinea che «dall'esercizio della libertà di informazione nasce, di fatto, la libertà di informarsi, che è libertà di attingere, secondo modalità influenzate da vari fattori, ai prodotti informativi che siano disponibili. La libertà di informarsi, insomma, si nutre della libertà di informazione, e viceversa».

Nella formulazione dell'art. 10 CEDU, la libertà di espressione comprende, invece, esplicitamente la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenze delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. A differenza dell'art. 21 della Costituzione, dunque, la norma convenzionale comprende espressamente anche il lato passivo dell'informazione, ossia il diritto di ricevere informazioni.

Al riguardo, non appare ridondante evidenziare che la tutela della libertà di espressione, sia nel sistema di protezione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia nell'intelaiatura costituzionale, riveste un'importanza fondamentale nella delineazione di un sistema democratico moderno, costituendo un diritto al contempo individuale e sociale: un diritto individuale fondamentale, del singolo, «perché l'uomo possa unirsi all'altro uomo nel pensiero e col pensiero» (secondo una classica dottrina), proiezione della stessa dignità umana; ma anche un diritto sociale, inteso quale pretesa di un comportamento attivo dello Stato alla formazione di un'opinione pubblica consapevole, funzionale alla garanzia del metodo democratico ed alla partecipazione di tutti i cittadini «all'organizzazione politica, economica e sociale» del Paese (art. 3, comma 2 della Costituzione), con il compito di «intervenire anche positivamente per realizzare e conservare l'esistenza di un "libero mercato delle idee e delle notizie"».

In tal senso, viene in rilievo anche l'art. 3, comma 2 della Costituzione, nella sua dimensione di «uguaglianza sostanziale» che lo Stato ha il compito di promuovere.

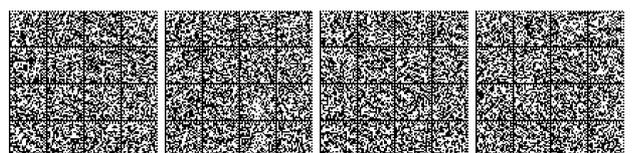
3.2.3. La rilevanza anche dei moderni mezzi di comunicazione, ed in particolare di *internet*, nella società odierna è stata sempre più sottolineata anche dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che, recentemente, nel caso *Ramanaz Demir c. Turchia* (Corte EDU, 9 febbraio 2021) ha ravvisato una violazione dell'art. 10 CEDU in relazione al diritto di ricevere informazioni invocato da un cittadino turco detenuto, la cui richiesta di accedere ad *internet* (in particolare, a siti *web* istituzionali), sotto il controllo delle autorità carcerarie, anche per seguire, in qualità di avvocato, i suoi clienti e preparare la propria difesa, era stata respinta dalle autorità nazionali. Al riguardo, la Corte EDU, evidenziando l'importanza di *internet*, non solo come strumento per ricevere informazioni, ma servizio pubblico funzionale al godimento di molteplici diritti umani, ha ritenuto insufficienti le giustificazioni dell'interferenza da parte dello Stato nazionale, non avendo le autorità fornito spiegazioni sufficienti sul perché l'accesso del ricorrente a siti istituzionali di giustizia non potesse considerarsi parte della sua formazione e riabilitazione, né sul pericolo che l'accoglimento della richiesta avrebbe determinato, trattandosi di una «navigazione» controllabile dall'amministrazione penitenziaria.

Analogamente in quattro sentenze del 23 giugno 2020, concernenti la Russia (Corte EDU, caso *Kharitonov c. Russia*, 23 giugno 2020; Corte EDU, caso *Ooo Flavus e altri c. Russia*, 23 giugno 2020; Corte EDU, caso *Bulgakov c. Russia*, 23 giugno 2020; Corte EDU, caso *Engels c. Russia*, 23 giugno 2020), la Corte di Strasburgo ha affrontato questioni concernenti la libertà di trasmettere e ricevere informazioni tramite *internet*, pregiudicata da misure preventive di «blocco» di siti *web*.

Anche in tal caso, la Corte europea ha innanzitutto sottolineato l'importanza di *internet*, che è diventato uno dei mezzi principali con cui le persone esercitano il loro diritto alla libertà di espressione e di informazione, in quanto rende più agevole la diffusione delle informazioni al pubblico. In considerazione di ciò, ha ribadito che l'art. 10 CEDU, garantendo a tutti la libertà di ricevere e trasmettere informazioni e idee, si applica non solo al contenuto delle informazioni, ma anche ai mezzi di diffusione, poiché qualsiasi restrizione imposta a queste ultime interferisce necessariamente con tale libertà (in tal senso, già Corte EDU, *Ahmet Yıldırım c. Turchia*, 18 marzo 2013, §§ 48-54).

Peraltro, va evidenziato, ai fini che qui rilevano, che la Corte di Strasburgo, nel formulare il c.d. *test* di legalità dell'interferenza, oltre all'aspetto «formale» della legge, è sempre più attenta al profilo della «qualità della legge», che deve essere accessibile e prevedibile, in modo che l'individuo possa adattare la propria condotta alle prescrizioni legali (Corte EDU, caso *Sunday Times* (n. 1) c. Regno Unito, 26 aprile 1979, §§ 47-49).

Ebbene, nei recenti casi decisi con le quattro sentenze del 23 giugno 2020 concernenti la Russia, in cui la Corte EDU ha affrontato questioni concernenti la libertà di trasmettere e ricevere informazioni tramite *internet*, pregiudicata



da misure preventive di «blocco» di siti *web*, la Corte ha sottolineato, in primo luogo, che, sebbene l'art. 10 CEDU ammetta deroghe «prescritte dalla legge», non è sufficiente la formale esistenza di una base legale, ma si richiede anche che la legge stessa sia adeguatamente accessibile e prevedibile e che indichi con sufficiente chiarezza quali siano i poteri conferiti alla pubblica autorità e le modalità del loro esercizio: tali caratteristiche non sono state riscontrate nella legislazione russa, i cui contenuti sono stati ritenuti vaghi ed eccessivamente ampi e quindi non consentono ai proprietari di siti *web* di sapere in anticipo quali contenuti siano suscettibili di essere vietati e quando sia applicabile la misura del blocco dell'intero sito *web*.

Sempre nella dimensione «convenzionale», va rilevato che il *test* di necessità rappresenta la terza fase del controllo della Corte di Strasburgo: una volta verificata la «legalità» e la «legittimità» (degli scopi perseguiti) dell'interferenza statale, la Corte deve verificare che la limitazione della libertà — di espressione e di comunicazione — del ricorrente sia necessaria in una società democratica.

La necessità di una limitazione corrisponde, secondo la collaudata definizione della giurisprudenza europea, ad un bisogno sociale imperioso («*pressing social need*»), e la restrizione deve essere proporzionata allo scopo legittimo perseguito.

3.2.4. La dimensione della comunicazione interpersonale rientra, invece, nel diritto al rispetto della «corrispondenza», che è uno dei quattro ambiti di tutela dell'art. 8 CEDU, ed è finalizzato a tutelare la riservatezza di ogni mezzo di comunicazione privata contro ogni ingerenza pubblica.

Al riguardo, la nozione rilevante di «corrispondenza», per la giurisprudenza della Corte EDU, è ampia, e vi rientrano, per quanto rileva in questa sede, le conversazioni telefoniche tra familiari (Corte EDU, caso *Margareta e Roger Andersson c. Svezia*, 25 febbraio 1992, § 72.), o con altre persone (Corte EDU, caso *Ludi c. Svizzera*, 15 giugno 1992, §§ 38-39; Corte EDU, caso *Klass e altri c. Germania*, 6 settembre 1978, §§ 21 e 41; Corte EDU, caso *Malone c. Regno Unito*, 2 agosto 1984, § 64), anche effettuate da locali privati o professionali (Corte EDU, *Grand Chambre*, caso *Amann c. Svizzera*, 16 febbraio 2000, § 44; Corte EDU, caso *Halford c. Regno Unito*, 25 giugno 1997, §§ 44-46; Corte EDU, caso *Copland c. Regno Unito*, 3 aprile 2007, § 41; Corte EDU, caso *Kopp c. Svizzera*, 25 marzo 1998, § 50) e da un carcere (Corte EDU, caso *Petrov c. Bulgaria*, 22 maggio 2008, § 51); con l'evoluzione tecnologica sono state ricomprese nella garanzia dell'art. 8 anche i messaggi di posta elettronica (*e-mail*) (Corte EDU, caso *Copland c. Regno Unito*, 3 aprile 2007, § 41; Corte EDU, *Grande Camera*, caso *Barbulescu c. Romania*, 5 settembre 2017), l'utilizzo di *internet* (Corte EDU, caso *Copland c. Regno Unito*, 3 aprile 2007, §§ 41-42), i dati memorizzati nei *server* informatici (Corte EDU, caso *Wieser e Bicos Beteiligungen GmbH c. Austria*, 16 ottobre 2007, § 45.), nonché negli *hard disk* (Corte EDU, caso *Petri Sallinen e altri c. Finlandia*, 27 settembre 2005, § 71) e nei *floppy disk* (Corte EDU, caso *Iliya Stefanov c. Bulgaria*, 22 maggio 2008, § 42).

3.3. Ciò posto, pacifica la limitazione e/o compressione della libertà di comunicazione e di espressione tutelate dagli articoli 15, 21 e, tramite il parametro interposto dell'art. 117 della Costituzione, dagli articoli 8 e 10 CEDU, vanno evidenziati due profili di frizione con il tessuto costituzionale.

Innanzitutto, la disposizione di cui all'art. 3, comma 4, decreto legislativo n. 159/2011 fonda dubbi di legittimità sotto il profilo della legalità costituzionale e convenzionale.

3.3.1. Sotto il primo profilo, infatti, l'art. 15 della Costituzione prevede una doppia riserva, di legge e di giurisdizione, per le limitazioni alla libertà di comunicazione; una garanzia *ex ante*, affidata al legislatore, ed una garanzia *ex post*, affidata al giudice.

Dunque, la Costituzione richiede, affinché lo Stato possa legittimamente limitare il diritto individuale, l'intervento della legge («con le garanzie previste dalla legge», c.d. riserva di legge) e successivamente il provvedimento dell'autorità giudiziaria (c.d. riserva di giurisdizione), senza riconoscere poteri preventivi all'autorità di pubblica sicurezza.

Quanto al contenuto della legge, si ritiene, anche in dottrina, che la formula legislativa adottata («con le garanzie adottate dalla legge») costituisca un *quid pluris* rispetto alla fissazione dei casi e modi richiesta dagli articoli 13, 14 della Costituzione. Una lettura sistematica degli articoli 13 e 15 porta infatti a ritenere che il legislatore debba non solo individuare i casi (richiesti dall'art. 13 della Costituzione) in cui si possa procedere alla limitazione, ma anche le garanzie tecniche e giuridiche idonee a limitare il sacrificio della libertà fondamentale (Corte costituzionale n. 34/1973).

La Costituzione richiede poi l'intervento con atto motivato dell'autorità giudiziaria. La garanzia è, dunque, duplice: da un lato la disposizione costituzionale riserva all'autorità giudiziaria la concreta limitazione della libertà e della segretezza, escludendo l'intervento di organi e poteri diversi, dall'altro richiede che il provvedimento sia motivato per assicurare il controllo giurisdizionale nei gradi successivi di giudizio. Va rilevato che, rispetto ad altre norme affini, l'art. 15 non prevede espressamente l'intervento preventivo, in casi di urgenza, dell'autorità di pubblica sicurezza.



Ebbene, la norma di cui all'art. 3, comma 4, decreto legislativo n. 159/2011, non appare rispettosa innanzitutto della riserva di giurisdizione, in quanto affida l'imposizione dei divieti connessi all'avviso orale all'autorità amministrativa, non già all'autorità giudiziaria.

Sotto altro profilo, la riserva di legge risulta compromessa e vanificata, nella sua funzione di garanzia, da una disposizione che, nel prevedere la possibilità di imporre divieti all'esercizio di libertà costituzionali (i «casi» e i «modi» di cui all'art. 13 della Costituzione), non riconosce «le garanzie» legate alla predeterminazione della durata, massima e minima, del provvedimento limitativo.

L'assenza della previsione di un termine di durata dei divieti previsti dal comma 4, dell'art. 3, decreto legislativo n. 159/2011, dunque, non soltanto è in grado di comprimere a tempo indeterminato alcune fondamentali libertà, ma può altresì integrare, in caso di trasgressione, il delitto di cui all'art. 76, comma 2, decreto legislativo n. 159/2011; in tal senso collocando, come già evidenziato, una sorta di «spada di Damocle» permanentemente incombente sulla persona destinataria dell'avviso orale c.d. aggravato.

3.3.2. Sotto il profilo della legalità convenzionale, benché la misura limitativa possa essere giustificata dalla finalità, espressamente prevista sia dall'art. 8 che dall'art. 10 CEDU, della «prevenzione dei reati», l'interferenza statale non appare essere fondata su una sufficiente «base legale»: come già evidenziato in precedenza, la Corte di Strasburgo, nel formulare il c.d. *test* di legalità dell'interferenza, oltre all'aspetto «formale» della legge, è sempre più attenta al profilo della «qualità della legge», che deve essere accessibile e prevedibile, in modo che l'individuo possa adattare la propria condotta alle prescrizioni legali (Corte EDU, caso Sunday Times (n. 1) c. Regno Unito, 26 aprile 1979, §§ 47-49); sicché non è sufficiente la formale esistenza di una base legale, ma si richiede anche che la legge stessa sia adeguatamente accessibile e prevedibile e che indichi con sufficiente chiarezza quali siano i poteri conferiti alla pubblica autorità e le modalità del loro esercizio.

Nel caso dei divieti imposti con l'avviso orale del Questore, la mancata previsione della durata degli stessi determina un *deficit* di legalità convenzionale, non essendo prevedibile, da parte del destinatario della misura di prevenzione, la modalità temporale di esercizio del potere limitativo.

3.3.3. La mancata previsione dei termini di durata dei divieti, infine, rileva anche sotto il profilo della proporzione della misura.

In tal senso, la proporzionalità della misura limitativa viene in rilievo non soltanto nell'alveo interpretativo dell'art. 3 della Costituzione, ma altresì nella dimensione della «necessità» dell'interferenza statale.

Sempre nella dimensione «convenzionale», infatti, il *test* di necessità rappresenta la terza fase del controllo della Corte di Strasburgo: una volta verificata la «legalità» e la «legittimità» (degli scopi perseguiti) dell'interferenza statale, la Corte deve verificare che la limitazione della libertà — di espressione e di comunicazione — del ricorrente sia necessaria in una società democratica.

Al riguardo, la necessità di una limitazione corrisponde, secondo la collaudata definizione della giurisprudenza europea, ad un bisogno sociale imperioso («*pressing social need*»), e la restrizione deve essere proporzionata allo scopo legittimo perseguito.

In tale declinazione, una misura limitativa di libertà fondamentali, priva di termini di durata, appare sproporzionata allo scopo legittimo di prevenzione dei reati perseguito.

La stessa Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 499 del 1987, aveva già affermato che, se la «diffida» non era in contrasto con la Costituzione, trattandosi di «un'ingiunzione a cambiare condotta e ad osservare i principi dell'ordinamento e che, contrariamente alle misure di prevenzione dell'obbligo di soggiorno, rimpatrio obbligatorio ecc., non produce, di per sé, effetti riduttivi o compressivi delle libertà individuali», «al contrario, le misure dell'obbligo di soggiorno, del rimpatrio obbligatorio ecc., appunto in virtù del loro effetto riduttivo delle libertà individuali, devono essere, per loro natura, temporanee».

Né, del resto, la natura temporanea può essere legittimamente desunta dalla possibilità, prevista dal comma 3, dell'art. 3, decreto legislativo n. 159/2011, di chiedere la «revoca» al Questore dell'avviso orale (semplice o aggravato): si tratta, infatti, di facoltà rimessa al destinatario della misura, che tuttavia non arricchisce la «base legale» della limitazione mediante preventivo riconoscimento legislativo dei termini di durata, rimettendo all'autorità amministrativa la valutazione dell'esercizio del relativo potere (di revoca).

4. Alla stregua delle considerazioni che precedono, dunque, va sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nella parte in cui omette di prevedere la durata minima e massima dei divieti imponibili con l'avviso orale del Questore e nella parte in cui affida il potere di limitazione all'autorità amministrativa, per contrasto con gli articoli 3, 15, 21 e 117 della Costituzione, in relazione agli articoli 8 e 10 CEDU.



*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in riferimento agli articoli 3, 15, 21 e 117 della Costituzione in relazione agli articoli 8 e 10 CEDU.*

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

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, il 25 ottobre 2021.

*Il Presidente:* SABEONE

*Il consigliere estensore:* RICCARDI

22C00116

**n. 74**

*Ordinanza del 27 maggio 2022 della Commissione tributaria provinciale di Trieste sul ricorso proposto da Generali Italia Spa contro Agenzia delle entrate - Direzione regionale Friuli-Venezia Giulia*

**Tributi - Banca d'Italia - Aumento del capitale sociale - Previsione che, a partire dall'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 133 del 2013, i partecipanti al capitale della Banca d'Italia iscrivono le quote di partecipazione, nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, ai medesimi valori, ferme restando le disposizioni che impongono, nella redazione del bilancio di esercizio, la conformità ai principi contabili internazionali - Applicazione ai maggiori valori iscritti nel bilancio relativo all'esercizio in corso al 31 dicembre 2013, per effetto dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133 del 2013, di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali, da versarsi in unica soluzione - Fissazione dell'imposta nella misura pari al 26 per cento del valore nominale delle quote alla suddetta data, al netto del valore fiscalmente riconosciuto - Riallineamento del valore fiscale delle quote al maggior valore iscritto in bilancio, fino a concorrenza del valore nominale, a partire dal periodo d'imposta 2014 - Previsione che, se il valore iscritto in bilancio è minore del valore nominale, quest'ultimo rileva comunque ai fini fiscali a partire dallo stesso periodo d'imposta.**

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 6, comma 6, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)"), come modificato dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89.

**Tributi - Banca d'Italia - Aumento del capitale sociale - Previsione che, a partire dall'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 133 del 2013, i partecipanti al capitale della Banca d'Italia iscrivono le quote di partecipazione, nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, ai medesimi valori, ferme restando le disposizioni che impongono, nella redazione del bilancio di esercizio, la conformità ai principi contabili internazionali - Applicazione, ai trasferimenti di cui all'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133 del 2013, della riclassificazione delle attività finanziarie di cui all'art. 4 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze dell'8 giugno 2011, qualunque sia la categoria di provenienza - Applicazione, ai maggiori valori iscritti in bilancio in ragione della predetta norma, di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali, con aliquota pari al 12 per cento, da versarsi in tre rate di pari importo, senza pagamento di interessi.**

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 6, comma 6, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)"), nella versione originaria.



## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI TRIESTE

## SEZIONE 02

Riunita in udienza il 10 febbraio 2022 alle ore 15,00 con la seguente composizione collegiale:

Rovis Claudio, Presidente;  
Milillo Giorgio, relatore;  
Psaila Vincenzo, giudice.

In data 10 febbraio 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 180/2020 depositato il 30 giugno 2020 proposto da Generali Italia S.p.a. - 00409920584; difeso da avv. Nicola Mazza - MZZNCL66P29C352F; rappresentato da Michele Ceccarelli - CCCMHL63T21G478X ed elettivamente domiciliato presso nicola.mazza@avvocaticatanzaro.legalmail.it

Contro Agenzia entrate Direzione regionale Friuli-Venezia Giulia; difeso da Guglielmi Guglielmo C/o Avvocatura distrettuale dello Stato Trieste - GGLGLL65PIOG902Z ed elettivamente domiciliato presso ads.ts@mailcert.avvocaturastato.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

diniego rimborso n. 0000 IRES-ALTRO 2013;  
diniego rimborso n. 0000 IRAP 2013;

a seguito di discussione in pubblica udienza.

## ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

*(Concisa esposizione dello svolgimento del processo a cura del relatore)*

Generali Italia S.p.a. possedeva 19.000 quote del capitale di Banca d'Italia pervenute nel 2013 e classificate tra le immobilizzazioni finanziarie per un valore fiscale di euro 184.413.572,20 al 31 dicembre 2013.

CN decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, alla Banca d'Italia è stata fornita autorizzazione per l'aumento del proprio capitale, mediante utilizzo delle riserve statutarie, per un importo di euro 7.500.000.000,00 (dagli originali euro 156.000,00 corrispondenti ai vecchi 300 milioni di lire).

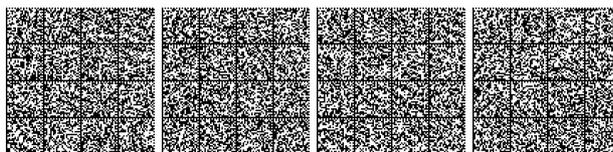
A seguito dell'aumento, il capitale veniva ad essere rappresentato da quote nominative di partecipazione di nuova emissione, di euro 25.000,00 ciascuna.

La ricorrente, pertanto, a seguito di tale operazione finanziaria, si è ritrovata ad avere nuove quote di partecipazione in Banca d'Italia pari a un valore nominale di euro 475.000.000,00.

L'art. 6, comma 6, del citato decreto-legge n. 133/2013, disciplinava il trattamento contabile di tale trasferimento di quote prevedendo che queste avrebbero dovuto essere iscritte nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione ai medesimi valori (euro 25.000,00 ciascuna) a partire dall'esercizio 2013, restando comunque ferma l'applicazione dei principi contabili internazionali per cui il trasferimento delle quote dal portafoglio di provenienza al portafoglio di negoziazione comportava una rivalutazione civilistica obbligatoria in capo ai detentori di quote.

In seguito la legge 27 dicembre 2013, n. 147, all'art. 1, comma 148 (Legge di stabilità 2014), prevedeva che, affinché la rivalutazione acquisisse anche valore fiscale, i maggiori valori iscritti in bilancio al 31 dicembre 2013 scontassero un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali, inizialmente con aliquota del 12 per cento, (successivamente aumentata al 26 per cento, dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, che ha sostituito completamente il comma 148 predetto).

La legge di stabilità 2014 ha, in altri termini, imposto un riallineamento obbligatorio del valore fiscale al valore contabile-civilistico delle quote (o per dirla diversamente, ha permesso l'affrancamento fiscale di un valore civilistico) con pagamento di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, dell'Irap e di eventuali addizionali, del 26 per cento, in un'unica soluzione con il saldo delle imposte 2013 (16 giugno 2014).



L'imposta sostitutiva andava applicata sul valore nominale delle quote alla suddetta data (25mila euro cadauna), al netto del valore fiscalmente riconosciuto (base imponibile = nuovo valore nominale - valore fiscale della quota ante imposta sostitutiva).

La ricorrente, pertanto, imputava a conto economico dell'esercizio 2013 una plusvalenza di euro 290.586.428,00 (19.000 quote possedute \* euro 25.000 valore quote - euro 184.413.572,20 valore fiscale al 31 dicembre 2013) sulla quale, in data 16 giugno 2014 provvedeva ad applicare e versare l'imposta sostitutiva del 26 per cento pari a euro 75.552.471,23.

Ritenendo incostituzionali le norme sopra brevemente richiamate (art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133/2013, e art. 1, comma 148, della legge di stabilità 2014), Generali presentava in data 15 giugno 2018 alla resistente Direzione istanza di rimborso della suddetta imposta sostitutiva versata.

Avverso il silenzio-rifiuto formatosi, la società contribuente proponeva ricorso innanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di Trieste sollevando eccezione di illegittimità costituzionale.

Si costituiva l'Agenzia delle entrate depositando controdeduzioni.

L'eccezione è rilevante a non manifestamente infondata.

#### *Rilevanza.*

La rilevanza viene definita all'art. 23 dalla legge n. 87 del 1953 («qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale»), e esprime la trasposizione in termini processuali dell'incidentalità (e concretezza) del giudizio di legittimità costituzionale.

La norma prevede quindi che possa essere sollevata la questione di legittimità costituzionale di un norma solo nel caso in cui la norma che si assume incostituzionale trova applicazione nel giudizio *a quo* e più specificamente detto giudizio non possa essere deciso senza l'applicazione della norma.

Nel caso sottoposto al presente vaglio la ricorrente si duole espressamente degli articoli 6, comma 6, decreto-legge n. 133/2013 convertito dalla legge n. 5/2014 e l'art. 1, comma 148, legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 4, comma 12 del decreto-legge n. 66/2014 (convertito dalla legge n. 89/2014) ed ha sollevato articolata eccezione di illegittimità costituzionale.

Il presente giudizio ha ad oggetto una richiesta di rimborso della somma di euro 75.552.471,23 versate quale imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali ai sensi dell'art. 1, comma 148, legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 4, comma 12 del decreto-legge n. 66/2014 (convertito dalla legge n. 89/2014) su un valore imponibile relativo al valore della quota di partecipazione alla Banca d'Italia classificato in base all'art. 6, decreto-legge n. 133/2013 convertito dalla legge n. 5/2014 come attività finanziaria detenuta per la negoziazione.

Il calcolo del valore imponibile poi derivava dalla moltiplicazione del valore delle quote pari ad euro 25.000 per come determinato all'art. 4 del decreto-legge n. 133/2013 come modificato in sede di conversione nella legge n. 5/2015 per il numero di quote -19000 possedute da Generali Italia S.p.a.

Quindi viene in rilievo esplicito ed univo l'applicazione delle norme di cui all'art. 6, comma 6, decreto-legge n. 133/2013 convertito dalla legge n. 5/2014 ed all'art. 1, comma 148, legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge n. 66/2014 (convertito dalla legge n. 89/2014 senza che possa essere invocata l'applicazione di altre norme per decidere il presente giudizio.

La questione se la disciplina recata dall'art. 6, comma 6, decreto-legge n. 133/2013 in combinazione con il comma 148, dell'art. 1, della legge n. 147/2013 (sia nella formulazione disposta dal decreto-legge n. 66/2014- ovrerosia imposta al 26 per cento su un valore predeterminato anche se diverso da quello di bilancio, con versamento in unica immediata soluzione — che in quella originale — imposta al 12 per cento con riferimento ai valori di bilancio, da corrispondere in tre rate) contrasti con gli articoli 3, 53, 41, 42 e 77, 117, 10, 11 della Costituzione, è direttamente rilevante ai fini del presente giudizio, non potendosi dare accoglimento alle pretese di rimborso per cui è causa in assenza dell'estromissione dall'ordinamento, per illegittimità costituzionale, di dette discipline.

Si tratta, a ben vedere, di una «rilevanza» determinata dalla stretta pregiudizialità della questione di illegittimità costituzionale sollevata, rispetto alla domanda giudiziale di recupero di imposte versate.

#### *Non manifesta infondatezza.*

Sulla non manifesta della questione di legittimità costituzionale devono essere svolte le seguenti considerazioni.

#### *Quadro normativo.*

##### *Capitale della Banca d'Italia.*

La Banca d'Italia è un ente pubblico che svolge le funzioni di Banca centrale della Repubblica italiana ed è parte integrante del Sistema europeo di banche centrali.



Originariamente l'art. 3 del suo Statuto, in attuazione dell'art. 20 del regio decreto 12 marzo 1936, n. 375, ne determinava il capitale in 156.000 euro, suddiviso in 300.000 quote di partecipazione, rappresentate da certificati nominativi di valore nominale unitario pari a 0,52 euro.

Tali quote potevano essere cedute solo previo consenso della medesima Banca e, ai sensi degli articoli 39 e 40 del medesimo Statuto, attribuivano il diritto ai dividendi per un importo non superiore al 10 per cento di tale capitale, maggiorato di una quota degli eventuali frutti degli investimenti delle riserve, per un importo non superiore al 4 per cento delle riserve medesime. Inoltre, l'art. 20 del predetto regio decreto prevedeva che le quote di partecipazione potessero essere detenute solamente da casse di risparmio, istituti di credito di diritto pubblico, banche di interesse nazionale, istituti di previdenza e di assicurazione e dalle fondazioni *ex-bancarie*.

Per favorire la circolazione delle partecipazioni della Banca d'Italia onde soddisfare i requisiti di autonomia e indipendenza prescritti dall'art. 130 del TFUE per le banche centrali nazionali, il Governo ha introdotto una serie di modifiche alloro regime civilistico. In particolare, i commi 2 e 3 dell'art. 4 del decreto-legge n. 133/2013 poi integrati in sede di conversione hanno autorizzato tale istituto «ad aumentare il proprio capitale mediante utilizzo delle riserve statutarie all'importo di euro 7.500.000.000», suddiviso in 300.000 «quote nominative di partecipazione di nuova emissione, di euro 25.000 ciascuna» e hanno riconosciuto il diritto ai dividendi per un importo non superiore al 6 per cento del nuovo capitale.

Il comma 5 del predetto articolo ha fissato al 3 per cento la percentuale di partecipazione al capitale massima di ciascun partecipante ed ha escluso la spettanza dei diritti di voto e dei dividendi per la quota eccedente tale percentuale, accordando alla Banca d'Italia la facoltà di acquistare temporaneamente tali partecipazioni.

Inoltre, il comma 4 dell'art. 4 del decreto-legge n. 133/2013 ha stabilito che le partecipazioni possono essere acquistate da banche, imprese di assicurazioni, enti di previdenza, con sede in Italia, fondi pensione e fondazioni (*ex-*) bancarie. Infine, il comma 6-*bis* dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 ha autorizzato la Banca d'Italia a dematerializzare le partecipazioni, che poi lo ha fatto con la delibera del 30 settembre 2015.

*Obbligo di riclassificazione delle partecipazioni Banca d'Italia al valore di iscrizione.*

Le partecipazioni al capitale della Banca d'Italia sono state poi oggetto di specifica trattazione sempre nel decreto-legge n. 133/2013.

Con l'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013, sono stati posti a carico delle società commerciali partecipanti a Banca d'Italia speciali obblighi di classificazione e valutazione delle partecipazioni nel suo capitale.

In particolare, il comma 6 di tale articolo, nella sua formulazione originaria vigente a partire dal 30 novembre 2013, aveva posto a carico di tali società, «a partire dall'esercizio in corso alla data della sua entrata in vigore» e quindi, in caso di esercizio coincidente con l'anno solare, dall'esercizio 2013, l'obbligo di trasferire le partecipazioni da loro possedute dal comparto in cui erano prima classificate — che per le società commerciali IAS adopter era di regola costituito dal comparto delle attività finanziarie disponibili per la vendita e, per quelli OIC adopter, dal comparto delle immobilizzazioni finanziarie — al «comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, ai medesimi valori di iscrizione del comparto di provenienza» e, quindi, in regime di continuità di valori, senza tenere conto dell'aumento a 25.000 euro del loro valore nominale, mantenendo, per il resto, «ferme le disposizioni di cui all'art. 4 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38», e cioè le disposizioni che prevedono l'adozione dei principi contabili internazionali per la redazione del bilancio di esercizio.

La relazione illustrativa del comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 si era limitata a precisare che tale disposizione, «coerentemente con la creazione di un mercato delle partecipazioni al capitale di Banca d'Italia e al fine di favorire effettivamente gli scambi», ha previsto che «le quote di partecipazione al capitale di Banca d'Italia debbano essere collocate tra le attività destinate alla negoziazione, quindi nel portafoglio di trading, allo stesso valore di iscrizione che avevano nel precedente portafoglio (se diverso)» e che «salvo per quanto riguarda la classificazione delle quote di partecipazione in Banca d'Italia ... restano in vigore a regime i principi contabili internazionali anche per la redazione dei bilanci individuali».

Per le società commerciali IAS adopter il trasferimento delle partecipazioni della Banca d'Italia avrebbe assunto rilievo fiscale in forza dell'art. 4 del decreto ministeriale 8 giugno 2011, laddove stabilisce che «nella riclassificazione di uno strumento finanziario in una delle altre categorie previste dallo IAS 39, che comporta il passaggio ad un diverso regime fiscale dello strumento stesso, il valore dello strumento finanziario iscritto nella nuova categoria, quale risultante da atto di data certa e, in ogni caso, dal bilancio d'esercizio approvato successivamente alla data di riclassificazione, assume rilievo fiscale».



Ed infatti, per costoro tale trasferimento avrebbe comportato non solo la riclassificazione contabile delle partecipazioni, ma anche il passaggio ad un diverso regime fiscale, posto che, per le partecipazioni costituenti immobilizzazioni finanziarie ai sensi del comma 3-*bis* dell'art. 85 del T.U.I.R., in quanto classificate fra le attività disponibili per la vendita, i dividendi sono soggetti ad IRES nel limite del 5 per cento ai sensi del comma 2, dell'art. 89 del T.U.I.R., e le valutazioni sono fiscalmente irrilevanti ai sensi della lettera *d*), dell'art. 110, comma 1, del T.U.I.R., mentre, per le partecipazioni classificate fra gli strumenti finanziari detenuti per la negoziazione i dividendi sono integralmente soggetti ad IRES ai sensi del comma 2-*bis* dell'art. 89 del T.U.I.R. e le valutazioni sono fiscalmente rilevanti ai sensi della lettera *b*), del comma 1-*bis* dell'art. 110 del T.U.I.R.

D'altro canto, tale riclassificazione avrebbe comportato l'inapplicabilità della PEX alle successive cessioni delle partecipazioni poiché il comma 3 dell'art. 4 del decreto ministeriale 8 giugno 2011 stabilisce che la riclassificazione contabile degli strumenti finanziari che comporti il passaggio ad un diverso regime fiscale «assume rilevanza anche ai fini di cui alla lettera *a*) e *b*) dell'art. 87 del T.U.I.R. e si applicano le disposizioni di cui alla lettera *c*) del comma 1-*bis* dell'art. 110» del T.U.I.R.

Tuttavia tale trasferimento contabile delle partecipazioni doveva essere eseguito «allo stesso valore di iscrizione che avevano nel precedente portafoglio», senza quindi rilevare l'aumento a 25.000 euro del loro valore nominale, e ciò avrebbe comportato l'applicazione dell'IRES in forza del comma 2 dell'art. 4 del predetto decreto ministeriale, laddove stabilisce che «il differenziale tra il valore di cui al comma precedente ed il valore fiscalmente riconosciuto prima della riclassificazione dello strumento finanziario in un'altra categoria tra quelle contemplate dallo IAS 39 rileva secondo la disciplina fiscale applicabile allo strumento finanziario prima della riclassificazione» soltanto nel periodo d'imposta in cui tale differenziale sarebbe stato rilevato in bilancio per effetto della valutazione delle quote al *fair value* o della loro cessione a titolo oneroso.

Quando il decreto-legge n. 133/2013 era in corso di conversione, il comma 148 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, dopo aver confermato l'applicazione dell'art. 4 del decreto ministeriale 8 giugno 2011 al trasferimento delle partecipazioni della Banca d'Italia, «qualunque sia la categoria di provenienza», aveva istituito un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP del 12 per cento sui «maggiori valori iscritti in bilancio per effetto del comma 6, primo periodo, dello stesso art. 6 del» decreto-legge n. 133/2013 sulle partecipazioni della Banca d'Italia per effetto dell'aumento del loro valore nominale.

Pertanto, il differenziale fra il valore originario di iscrizione e il maggior valore nominale di 25.000 euro nel periodo d'imposta in cui fosse rilevato in bilancio sarebbe stato assoggettabile non più ad IRES, ma alla predetta imposta sostitutiva.

*Obbligo di riclassificazione delle partecipazioni Banca d'Italia al valore rivalutato.*

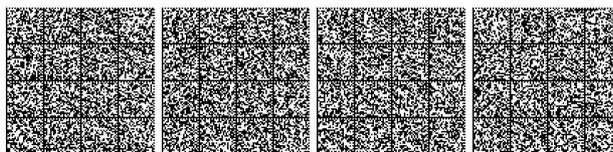
L'originaria formulazione del comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013, nel prevedere l'obbligo di trasferire le partecipazioni della Banca d'Italia al loro valore originario di iscrizione nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione non solo nelle scritture contabili, ma anche nel bilancio di esercizio, anche in deroga agli IAS, si poneva in contrasto con le loro prescrizioni in quanto tali principi, pur non disciplinando la redazione delle scritture contabili, disciplinano le modalità di classificazione e valutazione delle attività finanziarie nel bilancio di esercizio.

In particolare, lo IAS 39 consentiva di iscrivere nel comparto relativo alle attività finanziarie detenute per la negoziazione soltanto le attività finanziarie acquisite principalmente al fine di venderle o riacquistarle a breve termine e quelle appartenenti ad «un portafoglio di identificati strumenti finanziari che sono gestiti insieme per i quali esiste evidenza di una recente ed effettiva strategia rivolta all'ottenimento di un profitto nel breve periodo» ed imponeva di rilevarle alloro *fair value*. Inoltre, il par. 50 di tale principio vietava di riclassificare le attività finanziarie nel comparto del bilancio di esercizio relativo alle attività finanziarie detenute per la negoziazione successivamente alla loro rilevazione, laddove stabiliva che «un'entità non deve riclassificare alcuno strumento finanziario nella categoria del *fair value* rilevato a prospetto di conto economico complessivo dopo la rilevazione iniziale».

Pertanto, le società commerciali IAS adopter, nel caso in cui avessero trasferito le partecipazioni della Banca d'Italia nel comparto delle attività detenute per la negoziazione al loro valore originario non sarebbero stati più IAS compliant.

Ed infatti, l'IFRS 1 prevede che non si deve «descrivere il bilancio come conforme agli IFRS a meno che non sia conforme a tutte le disposizioni degli IFRS» (par. 16). D'altro canto, l'art. 5 del regolamento 1606/2002/CE ha accordato agli Stati membri la facoltà di consentire o prescrivere alle imprese l'adozione degli IAS per la redazione dei bilanci di esercizio individuali, così come omologati dalla Commissione europea.

Inoltre, per quanto attiene alle società commerciali OIC adopter, il trasferimento delle partecipazioni della Banca d'Italia nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione non risultava coerente con i parr. 1 e 2 dell'art. 15 della direttiva 78/660/CEE del Consiglio del 25 luglio 1978 *pro tempore* vigente in quanto tale disposizione



prevedeva che «le immobilizzazioni comprendono gli elementi patrimoniali destinati a servire durevolmente all'attività dell'impresa». Pertanto, avrebbero dovuto essere classificate fra le immobilizzazioni finanziarie le partecipazioni della Banca d'Italia non detenute per la negoziazione.

Senonché l'art. 1 della legge 29 gennaio 2014, n. 5, in sede di conversione del decreto-legge n. 133/2013, ha riformulato il comma 6 dell'art. 6.

Convieni a questo punto riportare il testo normativa.

L'art. 6, comma 6, decreto-legge n. 133/2013 convertito dalla legge n. 5/2014, ha statuito che: «A partire dall'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, i partecipanti al capitale della Banca d'Italia iscrivono le 23 quote di cui all'art. 4, comma 2, nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, ai medesimi valori. Restano in ogni caso ferme le disposizioni di cui all'art. 4 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38».

Detta norma ha quindi ha disposto la forzosa classificazione delle partecipazioni in Banca d'Italia tra le attività detenute per la negoziazione, esposte nel bilancio dell'esercizio in corso alla data del 31 dicembre 2013.

Tale norma per come modificata ha quindi previsto l'obbligo non più di «trasferire» le partecipazioni della Banca d'Italia in continuità di valori dal comparto originario di iscrizione nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, anche in deroga agli IAS, bensì di «iscrivere» tali quote direttamente in quest'ultimo comparto ai «medesimi valori» e cioè ai maggiori valori derivanti all'aumento del loro valore nominale a 25.000 euro, ma mantenendo «in ogni caso ferme le disposizioni di cui all'art. 4 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38», e cioè le disposizioni che prevedono l'adozione degli IAS per la redazione del bilancio di esercizio, senza però disporre anche la salvezza delle disposizioni del codice civile.

Pertanto, l'autonomo obbligo di iscrivere le partecipazioni della Banca d'Italia nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione alloro maggior valore nominale di 25.000 euro, se è stato confermato per le società commerciali OIC adopter, per quelle IAS adopter è venuto meno proprio perché sono state integralmente mantenute ferme le prescrizioni degli IAS(7).

Corrispondentemente, il comma 4 dell'art. 12 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ha integralmente riformulato il comma 148 dell'art. 1 della legge n. 147/2013, non solo per elevare al 26 per cento l'aliquota dell'imposta sostitutiva ed individuare i criteri di determinazione della relativa base imponibile, ma anche per coordinarlo con il nuovo comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013.

Ed infatti, tale disposizione così testualmente recita: «Ai maggiori valori iscritti nel bilancio relativo all'esercizio in corso al 31 dicembre 2013, per effetto dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 2014, n. 5, si applica un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali, da versarsi in unica soluzione entro il termine di versamento del saldo delle imposte sui redditi dovute per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013. Gli importi da versare possono essere compensati ai sensi del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

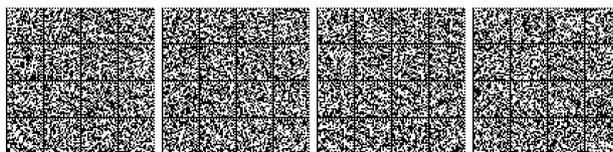
L'imposta è pari al 26 per cento del valore nominale delle quote alla suddetta data, al netto del valore fiscalmente riconosciuto. Il valore fiscale delle quote si considera riallineato al maggior valore iscritto in bilancio, fino a concorrenza del valore nominale, a partire dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Se il valore iscritto in bilancio è minore del valore nominale, quest'ultimo valore rileva comunque ai fini fiscali a partire dallo stesso periodo d'imposta».

Pertanto, con la nuova versione del comma 6 dell'art. 6, il legislatore ha inteso introdurre per le partecipazioni della Banca d'Italia un obbligo d'iscrizione fra le attività detenute per la negoziazione al loro valore rivalutato proprio per far emergere contabilmente i relativi plusvalori e poterli quindi ad assoggettare a imposta sostitutiva.

*Trattamento riservato dalle società alle partecipazioni Banca d'Italia.*

Le società commerciali hanno generalmente ritenuto che la revisione del regime delle partecipazioni sancita dal nuovo comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 dovesse essere rappresentata contabilmente come un'operazione di assegnazione di nuove partecipazioni in contropartita dell'annullamento di quelle vecchie e che, quindi, le nuove partecipazioni dovessero essere iscritte al maggior valore unitario di 25.000 euro.

Pertanto, le società commerciali IAS adopter hanno iscritto le nuove partecipazioni detenute a scopo di durevole investimento nel comparto delle attività finanziarie disponibili per la vendita, cancellando quelle vecchie, essendo incompatibile con lo IAS 39, per quanto si è detto, la loro iscrizione nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, ma hanno eseguito tale iscrizione al maggior valore unitario rivalutato di 25.000 euro, avendo ritenuto che tale valore fosse espressivo del loro *fair value*, imputando a conto economico la differenza fra il maggior valore attribuito alle nuove partecipazioni ed il costo di quelle vecchie.



Per contro, le società commerciali OIC adopter, non essendo stata espressamente fatta salva anche l'applicazione delle disposizioni del codice civile in materia di bilancio, hanno generalmente cancellato le vecchie partecipazioni della Banca d'Italia ed iscritto quelle nuove, anche se detenute a scopo di durevole investimento, nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione e quindi nell'attivo circolante alloro maggior valore unitario rivalutato di 25.000 euro, imputando a loro volta a conto economico la differenza fra il maggiore valore attribuito alle nuove partecipazioni ed il costo di quelle vecchie.

La revisione del regime delle partecipazioni della Banca d'Italia, pur essendo stata rappresentata in bilancio come un'operazione di assegnazione di nuove partecipazioni in contropartita dell'annullamento di quelle vecchie, agli effetti delle imposte sui redditi, non sembra aver dato luogo ad un'operazione di rimborso delle vecchie partecipazioni dietro assegnazione di nuove partecipazioni produttiva di utili ai sensi del combinato disposto del comma 2 dell'art. 89 del T.U.I.R. e del comma 7 dell'art. 47 del T.U.I.R., bensì ad un'operazione fiscalmente neutrale di aumento gratuito del capitale mediante aumento del valore nominale delle partecipazioni con rimodulazione dei diritti dei partecipanti.

La modifica del predetto regime non è stata attuata mediante l'annullamento delle vecchie partecipazioni con azzeramento del capitale sociale e l'assegnazione di quelle nuove con ricostituzione del capitale sociale fino alla nuova misura di 7,5 miliardi di euro, bensì mediante un aumento gratuito del capitale sociale eseguito tramite imputazione di riserve statutarie di utili, posto che il comma 2 dell'art. 4 del decreto-legge n. 133 ha autorizzato tale istituto «ad aumentare il proprio capitale mediante utilizzo delle riserve statutarie all'importo di euro 7.500.00.000» con l'emissione di quote nominative di partecipazione di valore nominale unitario 25.000 euro.

Pertanto, la predetta operazione risulta neutrale agli effetti delle imposte sui redditi ai sensi del comma 6 dell'art. 47 del T.U.I.R., laddove stabilisce che «in caso di aumento del capitale sociale mediante passaggio di riserve o altri fondi a capitale le azioni gratuite di nuova emissione e l'aumento gratuito del valore nominale delle azioni o quote già emesse non costituiscono utili per i soci», essendo l'applicabilità di tale disposizione estesa anche ai soggetti IRES dal comma 4 dell'art. 89 del T.U.I.R.

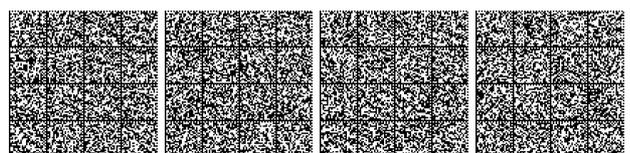
Né vale obiettare che per le società commerciali IAS adopter la rappresentazione fornita nel bilancio di esercizio della revisione del regime delle partecipazioni della Banca d'Italia avrebbe assunto rilevanza fiscale per il principio sancito dal comma 1 dell'art. 83 del T.U.I.R., *pro tempore* vigente, secondo cui anche «i criteri di qualificazione» previsti da tali principi assumono diretta valenza fiscale. L'art. 3 del regolamento 1° (gradi) aprile 2009, n. 48 deroga espressamente tale principio per le operazioni che hanno ad oggetto titoli partecipativi, imponendo di assoggettarle ad un regime fiscale coerente con la loro natura giuridica, laddove statuisce che «il regime fiscale è individuato sulla base della natura giuridica delle operazioni ... quando oggetto delle operazioni di cui sopra siano i titoli di cui all'art. 85, comma 1, lettere c) e d) del testo unico, anche costituenti immobilizzazioni finanziarie», ed esclude l'applicabilità di tale deroga solo alle operazioni su azioni proprie e su strumenti rappresentativi del patrimonio proprio.

Inoltre, è da escludere che la predetta rappresentazione di bilancio poteva risultare fiscalmente realizzativa ai sensi dell'art. 4 del decreto ministeriale 8 giugno 2011, per il fatto che tale disposizione non solo non è stata più richiamata dal comma 148 dell'art. 1 della legge n. 147/2013, ma risulta applicabile solo alle riclassificazioni contabili poste in essere da società commerciali IAS adopter che comportino un passaggio di regime fiscale. Senonché, come si è detto, tali società non hanno eseguito alcuna riclassificazione contabile delle partecipazioni della Banca d'Italia detenute a scopo di investimento, essendo stata fatta salva l'applicazione degli IAS.

Invero che la revisione del regime delle predette partecipazioni abbia dato luogo agli effetti delle imposte sui redditi ad un'operazione fiscalmente neutrale di aumento gratuito del capitale mediante aumento del valore nominale delle partecipazioni con rimodulazione dei diritti dei partecipanti è confermato in via legislativa proprio dal comma 148 dell'art. 1 della legge n. 147/2013.

Ed infatti, quest'ultima disposizione, stabilendo che «il valore fiscale delle quote si considera riallineato al maggior valore iscritto in bilancio, fino a concorrenza del valore nominale, a partire dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione» e, quindi, soltanto dal successivo periodo d'imposta 2014 e che «se il valore iscritto in bilancio è minore del valore nominale, quest'ultimo valore rileva comunque ai fini fiscali a partire dallo stesso periodo d'imposta», dietro pagamento dell'imposta sostitutiva del 26 per cento, ha dato per acquisito che per le società commerciali partecipanti a Banca d'Italia la revisione del regime delle sue partecipazioni non ha dato luogo ad un'operazione di rimborso delle vecchie partecipazioni dietro assegnazione di quelle nuove produttiva di utili in quanto, attribuendo effetto al riallineamento del costo fiscale delle quote al loro valore nominale dal periodo d'imposta 2014, dietro pagamento dell'imposta sostitutiva del 26 per cento, prevede implicitamente che tali soggetti nel precedente periodo d'imposta 2013 hanno mantenuto in carico le partecipazioni al loro costo fiscale originario.

Infine, a partire dall'entrata in vigore dell'IFRS 9 e quindi dagli esercizi aventi inizio dal 1° (gradi) gennaio 2018, i soggetti IAS adopter hanno generalmente riclassificato le partecipazioni nel capitale della Banca d'Italia nella



categoria delle attività finanziarie valutate al *fair value* rilevato nelle altre componenti del conto economico complessivo (FVTOCI), esercitando l'opzione prevista dal par. 5.7.5. del predetto principio per gli strumenti rappresentativi di capitale non detenuti per la negoziazione. Pertanto, i soggetti così individuati hanno continuato a considerare tali partecipazioni come non detenute per la negoziazione, dovendo le attività finanziarie che presentano tali caratteristiche essere in ogni caso iscritte, secondo il predetto principio contabile, che non prevede più per loro un'autonoma categoria, nella categoria delle attività finanziarie valutate al *fair value* rilevato nell'utile (perdita) di esercizio (FVTPL).

Tesi dell'AdE: una classificazione fiscale *ex lege* delle partecipazioni Banca d'Italia.

Il 24 febbraio 2014, e quindi nella vigenza della versione finale del comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 e della prima versione del comma 148 dell'art. 1 della legge n. 147/2013, l'Agenzia delle entrate, per illustrare queste disposizioni, ha emanato la circolare n. 4/E.

Nella predetta circolare essa ha innanzitutto sostenuto che la prima di tali due disposizioni introdurrebbe una classificazione fiscale delle partecipazioni della Banca d'Italia come attività finanziarie detenute per la negoziazione, indipendente dalla loro classificazione contabile, laddove ha precisato che tale disposizione «prescindendo ... da valutazioni di carattere contabile ... detta una disciplina fiscale per le quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia inquadrando nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione (portafoglio di *trading*)» e che «tale inquadramento, da un punto di vista fiscale, deve essere effettuato a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 30 novembre 2013, data di entrata in vigore del decreto-legge n. 133 del 2013».

Inoltre, l'Agenzia delle entrate ha riconosciuto che l'iscrizione delle quote di partecipazione della Banca d'Italia al loro maggior valore nominale di 25.000 euro nel bilancio dell'esercizio 2013 non assume rilevanza fiscale e genera quindi un disallineamento con il loro precedente valore fiscale.

Ed infatti, nella circolare n. 4/E/2014, essa, dopo aver premesso che il comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 «con l'utilizzo della locuzione “ai medesimi valori” ... ha voluto individuare un nuovo valore delle partecipazioni a seguito dell'inquadramento delle stesse nella categoria delle attività finanziarie detenute per la negoziazione ... pari al valore nominale delle quote di nuova emissione ... vale a dire 25.000 euro per ciascuna quota di partecipazione», ha rilevato che «l'individuazione di un valore della partecipazione, pari al valore nominale, determina un disallineamento rispetto al valore fiscale ascrivibile alle quote precedentemente iscritte in bilancio» e che «l'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013 ... prende atto del disallineamento tra il valore nominale e quello fiscale delle quote di partecipazione, generato dal comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133 del 2013 e prevede l'obbligo di riallineare i predetti valori con il versamento di un'imposta sostitutiva». Di conseguenza, a suo avviso, il regime così descritto «da un lato disattiva di fatto il regime di esenzione delle plusvalenze previsto dall'art. 87 del T.U.I.R. dall'altro riconosce un maggior valore fiscale con il versamento di un'imposta sostitutiva, caratterizzata da un'aliquota inferiore rispetto a quella applicabile in caso di tassazione ordinaria» in quanto «la previsione di un'imposta sostitutiva sul differenziale tra il valore nominale e quello fiscale è, con tutta evidenza, incompatibile con il regime di esenzione delle plusvalenze previsto dall'art. 87 del T.U.I.R.».

L'Agenzia delle entrate non si è occupata anche del regime fiscale dei dividendi e plusvalenze delle partecipazioni della Banca d'Italia.

Tuttavia, come si è anticipato, per le società commerciali IAS adoperare una pretesa riclassificazione fiscale delle partecipazioni della Banca d'Italia come attività finanziarie detenute per la negoziazione comporterebbe l'integrale assoggettabilità ad IRES dei dividendi ai sensi del comma 2-*bis* dell'art. 89 del T.U.I.R., mentre per le società commerciali OIC adoperare la predetta riclassificazione fiscale, pur comportando la qualificazione delle partecipazioni della Banca d'Italia come attività finanziarie non costituenti immobilizzazioni finanziarie, non comporterebbe la tassazione integrale dei dividendi.

Per contro, una pretesa riclassificazione solo fiscale delle partecipazioni della Banca d'Italia nel comparto delle attività detenute per la negoziazione non comporterebbe la disapplicazione della PEX tanto per le società commerciali IAS adoperare, quanto per quelle OIC adoperare per quanto attiene alle partecipazioni acquistate prima del periodo d'imposta 2013, per il fatto che l'applicazione di tale regime ai sensi della lett. *b*) dell'art. 87 del T.U.I.R. risulta subordinata alla classificazione delle partecipazioni nella categoria delle immobilizzazioni finanziarie nel primo bilancio chiuso nel periodo di possesso e, quindi, nel bilancio relativo all'esercizio d'acquisto ed è quindi irrilevante la loro ultima classificazione fiscale.

Ed infatti le lettere *c*) e *d*) del comma 1 dell'art. 85 del T.U.I.R. lasciano intendere che possono beneficiare della PEX anche partecipazioni che, pur non essendo classificate fra le immobilizzazioni finanziarie alla data della cessione, erano classificate come tali nel bilancio relativo all'esercizio di acquisto, laddove considerano come ricavi i corrispettivi delle cessioni delle azioni e degli strumenti finanziari similari alle azioni «che non costituiscono immobilizzazioni finanziarie» soltanto se siano «diversi da quelli cui si applica l'esenzione di cui all'art. 87».



Pertanto, le partecipazioni acquistate prima dell'esercizio 2013, nel caso in cui non siano state classificate nella categoria delle attività finanziarie detenute per la negoziazione o in quella dell'attivo circolante nel bilancio relativo all'esercizio di acquisto, soddisferebbero comunque il requisito così individuato.

Né d'altro canto può obiettarsi che la revisione del regime civilistico delle partecipazioni della Banca d'Italia è stata rappresentata contabilmente dai soggetti partecipanti al suo capitale come un'assegnazione di nuove partecipazioni in cambio di quelle vecchie e che, quindi, sarebbe configurabile una prima iscrizione in bilancio rilevante ai sensi della lettera *b*) dell'art. 87, comma 1, del T.U.I.R. Come si è visto, tale rappresentazione contabile non sembra assumere rilevanza fiscale, tanto per le società commerciali OIC adopter, quanto per quelli IAS adopter non solo perché la predetta revisione ha dato luogo ad un'operazione fiscalmente neutrale di aumento gratuito del capitale e non ha legittimato, per i secondi, una riclassificazione contabile delle predette partecipazioni ai sensi dell'art. 4 del decreto ministeriale 8 giugno 2011, ma anche perché è lo stesso comma 148 dell'art. 1 della legge n. 147/2013 ad averlo dato per acquisito, riconoscendo rilevanza fiscale ai maggiori valori iscritti sulle partecipazioni della Banca d'Italia soltanto con effetto dal periodo d'imposta 2014, dietro pagamento dell'imposta sostitutiva del 26 per cento.

Non sussiste una classificazione fiscale *ex lege* delle partecipazioni Banca d'Italia.

La ricostruzione del quadro normativa ed interpretativo di riferimento induce a dissentire dalla tesi secondo cui il comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 prevederebbe una classificazione fiscale *ex lege* delle partecipazioni della Banca d'Italia come attività finanziarie detenute per la negoziazione indipendente dalla loro classificazione contabile.

La predetta disposizione sembra volta ad introdurre esclusivamente un obbligo di classificazione e valutazione delle partecipazioni della Banca d'Italia di valenza contabile non solo perché non reca alcun richiamo alla normativa fiscale ovvero a nozioni fiscali, ma anche perché, ponendo il precetto secondo cui i «partecipanti al capitale di Banca d'Italia ... iscrivono le quote di cui all'art. 4, comma 2, nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione ai medesimi valori» e cioè ai maggiori valori derivanti dall'aumento del loro valore nominale a 25.000 euro, richiama nozioni contabili.

Ed infatti, se da un lato è esclusivamente la contabilità che accoglie l'iscrizione dei valori delle partecipazioni, essendo autonome scritture fiscali solo per i beni ammortizzabili e quelli di magazzino, dall'altro lato, anche la nozione di «comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione» è una nozione contabile in quanto il T.U.I.R. utilizza di regola le diverse nozioni di attività che «non costituiscono immobilizzazioni finanziarie» nel comma 1 dell'art. 85 del T.U.I.R., in contrapposizione a quelle di attività classificate «nella categoria delle immobilizzazioni finanziarie» utilizzata nell'art. 87 e di attività che «costituiscono» o «si considerano come immobilizzazioni finanziarie» utilizzata nei commi 3 e 3-*bis* dell'art. 85, nel comma 4 dell'art. 86, nei commi 2 e 2-*bis* dell'art. 101 e nei commi 1 ed 1-*bis* dell'art. 110 del medesimo T.U.I.R. Inoltre, il secondo periodo del comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013, mantenendo «in ogni caso ferme le disposizioni di cui all'art. 4 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38» e cioè le disposizioni che prevedono l'obbligo o la facoltà di adottare i principi contabili internazionali per la redazione del bilancio, non solo dà per presupposto che il precedente primo periodo sancisca un obbligo di valenza contabile e non fiscale, risultando altrimenti inutiliter data, ma per i soggetti IAS adopter ha escluso anche la stessa sussistenza di un autonomo obbligo di classificazione contabile, mantenendo ferma l'applicazione degli IAS.

Né d'altra parte può obiettarsi che tale clausola, proprio facendo salva l'applicazione dei principi contabili internazionali, intenderebbe riconoscere una valenza esclusivamente fiscale agli obblighi di classificazione e valutazione sanciti dal comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 per il fatto che, se così fosse stato, avrebbe dovuto fare salva l'applicazione anche delle disposizioni del codice civile in materia di bilancio.

#### *Rilievi costituzionali.*

Alla stregua di quanto esposto è stato chiarito il significato precettivo delle norme richiamate e quindi si può passare a illustrare i di profili di non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevati.

Ad avviso di questa Commissione  
combinato normativa di cui:

all'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133/2013, convertito dalla legge n. 5/2014, secondo cui: «A partire dall'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, i partecipanti al capitale della Banca d'Italia iscrivono le 23 quote di cui all'art. 4, comma 2, nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, ai medesimi valori. Restano in ogni caso ferme le disposizioni di cui all'art. 4 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38»,

e — all'art. 1, comma 148, della legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 4, comma 12 del decreto-legge 66/2014 (convertito dalla legge n. 89/2014), secondo cui: «Ai maggiori valori iscritti nel bilancio relativo all'eser-



cizio in corso al 31 dicembre 2013, per effetto dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 2014, n. 5, si applica un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali, da versarsi in unica soluzione entro il termine di versamento del saldo delle imposte sui redditi dovute per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013. Gli importi da versare possono essere compensati ai sensi del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

L'imposta è pari al 26 per cento del valore nominale delle quote alla suddetta data, al netto del valore fiscalmente riconosciuto. Il valore fiscale delle quote si considera riallineato al maggior valore iscritto in bilancio, fino a concorrenza del valore nominale, a partire dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

Se il valore iscritto in bilancio è minore del valore nominale, quest'ultimo valore rileva comunque ai fini fiscali a partire dallo stesso periodo d'imposta» si pone in contrasto con gli articoli 53, 3, 41, 42, della Costituzione.

Eguale censura si abbatte, seppur con motivazioni parzialmente diverse (come appresso illustrato), sul combinato disposto da:

art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133/2013, convertito dalla legge n. 5/2014 (*supra* indicato),

e — art. 1, comma 148, della legge n. 147/2013, secondo cui: «Al trasferimento previsto dal comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, si applica l'art. 4 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 8 giugno 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 135 del 13-24 giugno 2011, qualunque sia la categoria di provenienza; ai maggiori valori iscritti in bilancio per effetto del comma 6, primo periodo, dello stesso art. 6 del citato decreto-legge n. 133 del 2013 si applica un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali, con l'aliquota di cui al comma 143, da versarsi nei modi e nei termini previsti dal comma 145».

La disciplina, nella sostanza, si presentava come illegittima e contra Constitutionem già nella versione originale della legge n. 147/2013; la successiva integrale sostituzione del comma 148, dell'art. 1, ad opera del decreto-legge n. 66/2014, acuisce ed incrementa i punti di contrasto ed inconciliabilità con la fonte sovraordinata. L'esposizione che segue riguarda entrambe le composizioni normative: decreto-legge n. 133/2013 in composizione con il decreto-legge n. 66/2014 e decreto-legge n. 133/2013 in composizione con la legge n. 147/2013. In effetti, la caducazione dell'art. 4, comma 12, decreto-legge n. 66/2014, verso cui il presente ricorso muove, potendo dare luogo alla riviviscenza del comma 148, dell'art. 1, legge 147/2013 nel testo originale, rende necessario chiarire come anche la norma sostituita sia in contrasto con la Costituzione.

#### *Violazione dell'art. 53 della Costituzione.*

Un primo dubbio riguarda il rispetto e l'attuazione del principio di equa e comune partecipazione alle spese pubbliche, come stabilito dall'art. 53 della Costituzione, secondo cui «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva».

Sotto questo specifico profilo deve osservarsi nessuna capacità contributiva effettiva può emergere in assenza del materiale apprendimento della ricchezza oggetto di incisione, inoltre si attua un prelievo rispetto a valori che debbono restare «coperti» dal regime di esenzione.

Merita a tale riguardo osservare come il maggior valore nominale delle partecipazioni corrisponda al valore delle riserve (ordinaria e straordinaria) per il tramite delle quali è stato attuato l'aumento gratuito di capitale sociale.

Tali riserve, giusta art. 38 dello Statuto (allegato 14), sono costituite da utili realizzati dalla Banca.

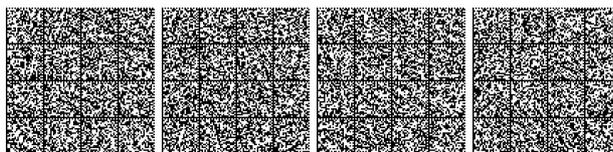
Gli utili in questione sono stati «tassati», essendo la Banca soggetto passivo sia dell'IRES che dell'IRAP.

Si veda, a comprova, le risultanze del bilancio 2013 di Banca d'Italia, da cui emerge che a fronte di un utile ante imposte di euro 4.678.917.932, le imposte di competenza ammontano ad euro 1.643.602.018 (oltre il 35 per cento) (allegato 15 del ricorso, pagina 296); quanto all'utile 2012, le imposte ammontano ad euro 1.927.119.000 (e così via anche per gli utili dei precedenti esercizi).

Il discorso non muta laddove si intenda determinare ed inquadrare il maggior valore delle partecipazioni nella misura dei dividendi attesi, come emerge da un'analisi quantitativa condotta dalla stessa Banca d'Italia (allegato 16 del ricorso) sulla base del *Discounted Dividend Model* (valore attuale dei dividendi attesi).

Anche in tale prospettiva si tratta di utili soggetti a tassazione piena presso la Banca d'Italia.

Attraverso l'imposta sostitutiva di che trattasi viene a realizzarsi doppia tassazione della medesima ricchezza: gli utili prodotti dalla Banca d'Italia sono tassati una volta presso la stessa ed una seconda volta presso i soci, cui è richiesta un'imposta sul maggior valore nominale delle partecipazioni rappresentato proprio da quegli utili «tassati».



Risulta in tal modo spezzato il rapporto di razionalità e coerenza sistematica che deve sussistere tra imposizione (anche sostitutiva) e capacità contributiva. Il principio della contribuzione alle spese pubbliche di «tutti» i contribuenti, ovverosia in equo concorso tra loro, è evidentemente vulnerato: i detentori di partecipazioni alla Banca d'Italia sono chiamati a contribuire in misura di gran lunga maggiore rispetto a quanto gli altri contribuenti debbano fare per l'incremento di valore conseguito dalle partecipazioni societarie immobilizzate e munite dei requisiti P.Ex. da essi detenute.

Un'inaccettabile svantaggiosa discriminazione è perpetrata ai danni di contribuenti come l'istante; si sottrae loro una ricchezza che l'erario ha già inciso e che può assumere rilevanza presso il socio solo al realizzo e nella limitata misura del 5 per cento.

Se si pone attenzione al caso della ricorrente si può facilmente osservare come sulla ricchezza lorda prodotta dalla Banca d'Italia, ed espressa oltre che nei conti dell'istituto centrale in quelli della ricorrente, siano gravate imposte inconsuete ed inaccettabili.

Anche a voler considerare un'incisione della Banca d'Italia al 35 per cento (per IRES ed IRAP) come rilevabile dal (suo) bilancio 2013 (ma è noto che le aliquote applicabili ai precedenti periodi d'imposta erano ben più elevate), emerge come su euro 290.586.428,00 (imponibile imposta sostitutiva della ricorrente) oltre i 75 milioni pagati dalla ricorrente, siano state precedentemente corrisposte imposte dalla Banca d'Italia per euro 157 milioni (35 per cento della ricchezza lorda).

*Violazione dell'art. 3, della Costituzione.*

Il combinato normativo censurato si pone poi in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Occorre considerare come sia il comma 148 della legge n. 147/2013 statuisce che l'obbligo d'iscrizione delle partecipazioni nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione ai maggiori valori derivanti dall'aumento del loro valore nominale a 25.000 euro ha una valenza contabile in quanto prevede non solo che il comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 ha come effetto l'iscrizione di «maggiori valori» nel bilancio dell'esercizio 2013, ma anche che i maggiori valori così iscritti non sono rilevati fiscalmente in quanto, come si è visto, assumono rilevanza fiscale soltanto nel periodo d'imposta 2014 fino a concorrenza del maggior valore nominale delle quote dietro pagamento dell'imposta sostitutiva del 26 per cento.

Nel senso appena esposto depono anche la relazione illustrativa dell'art. 4 di tale decreto-legge, laddove lascia intendere che tale decreto-legge non ha inteso modificare il regime fiscale dei dividendi delle partecipazioni della Banca d'Italia, avendo precisato che «il meccanismo di remunerazione basato esclusivamente sull'ammontare massimo dei dividendi, a valere sull'utile netto di esercizio, mantiene inalterato l'attuale regime fiscale». Tant'è vero che la relazione tecnica non ha inserito fra le previsioni di gettito il maggior gettito derivante dall'integrale assoggettamento ad IRES dei dividendi.

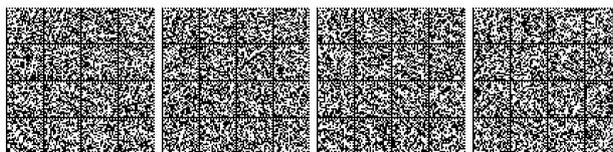
Ed ancora, il comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 non può porre a carico dei soggetti IAS adopter un obbligo di classificazione fiscale delle partecipazioni della Banca d'Italia come attività finanziarie detenute per la negoziazione indipendente dalla qualificazione contabile perché l'art. 83 del T.U.I.R., sancendo il principio secondo cui i criteri di classificazione previsti dai principi contabili internazionali assumono diretta valenza fiscale, in difetto di una deroga espressa, non consente di prevedere classificazioni fiscali difformi da quelle dei predetti principi.

Detta previsione di un obbligo di riclassificazione solo fiscale delle partecipazioni della Banca d'Italia fra le attività finanziarie detenute per la negoziazione si pone in contrasto i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione in quanto comporterebbe l'assoggettamento dei proventi di tali partecipazioni non detenute per la negoziazione ad un regime fiscale peggiore rispetto a quello dei proventi delle altre partecipazioni non detenute per la negoziazione, senza una giustificazione razionale, sfavorendone l'acquisto e la detenzione, tanto più per il fatto che per le partecipazioni della Banca d'Italia eccedenti il 3 per cento non è previsto il pagamento di dividendi.

Né può obiettarsi che, in tal caso, l'assoggettamento integrale ad IRES dei dividendi e delle plusvalenze potrebbe trovare giustificazione nel precedente assoggettamento ad imposta sostitutiva con l'aliquota del 26 per cento dei maggiori valori derivanti dall'aumento del valore nominale delle partecipazioni della Banca d'Italia.

L'applicazione di tale imposta sostitutiva ha comportato un aggravio e non un risparmio d'imposta a carico delle imprese che non le hanno acquistate per la negoziazione in quanto le plusvalenze di tali partecipazioni avrebbero altrimenti fruito della PEX.

D'altro canto, sarebbero integralmente soggetti ad IRES anche i dividendi e le plusvalenze di partecipazioni detenute da imprese IAS adopter che, avendole acquistate dopo il periodo d'imposta 2013, non hanno corrisposto l'imposta sostitutiva.



L'assoggettamento al regime d'imposizione integrale dei dividendi anche delle partecipazioni della Banca d'Italia non detenute per la negoziazione si pone in chiaro contrasto con la *ratio* di tale regime in quanto, essendo stato introdotto per contrastare le operazioni di acquisto e rivendita di partecipazioni che consentano di conseguire dividendi esclusi in contropartita del realizzo di minusvalenze deducibili, non ha ragione di trovare applicazione anche per le partecipazioni così individuate.

Infine, l'integrale assoggettamento ad IRES dei dividendi delle partecipazioni della Banca d'Italia non detenute per la negoziazione sarebbe incompatibile con l'eventuale fruizione della PEX sulle plusvalenze realizzate mediante la loro cessione a titolo oneroso per il fatto che consentirebbe di considerare esenti da IRES per il 95 per cento del loro importo plusvalenze che troverebbero fonte nella capitalizzazione di dividendi integralmente soggetti a tale imposta.

Inoltre con l'entrata in vigore dell'IFRS 9 le conclusioni esposte sono state confermate dall'art. 2 del decreto del MEF del 10 gennaio 2018, («Ministero dell'economia e delle finanze decreto ministeriale 10 gennaio 2018: Disposizioni di coordinamento tra il principio contabile internazionale adottato con il regolamento 22 novembre 2016, n. 2016/2067 che modifica il regolamento (CE) n. 1126/2008 che adotta taluni principi contabili internazionali conformemente al regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'*International Financial Reporting Standard* 9, e le regole di determinazione della base imponibile dell'IRES e dell'IRAP, ai sensi dell'art. 4, comma 7-*quater*, del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38.

*Art. 2. Individuazione delle attività immobilizzate e circolanti.*

1. Si considerano detenute per la negoziazione, ai sensi del comma 3-*bis* dell'art. 85 del TUIR, le attività finanziarie che rispettano la definizione di possedute per negoziazione di cui alle lettere *a)* e *b)* dell'appendice A dell'IFRS 9 e che sono rilevate come tali in bilancio.

2. Per i soggetti che non rappresentano come tali in bilancio le attività finanziarie che rispettano la definizione di possedute per negoziazione di cui alle lettere *a)* e *b)* dell'appendice A dell'IFRS 9, la classificazione delle stesse come attività finanziarie detenute per la negoziazione di cui al comma 3-*bis* dell'art. 85 del TUIR assume rilievo fiscale se e nella misura in cui sia rilevata nei documenti contabili e risulti da atto di data certa contestuale o anteriore alla data di approvazione del bilancio.») recante «disposizioni di coordinamento» tra lo IFRS 9 «e le regole di determinazione della base imponibile dell'IRES e dell'IRAP».

Tale disposizione ha infatti stabilito che, a seguito dell'adozione di tale principio contabile, «si considerano detenute per la negoziazione, ai sensi del comma 3-*bis* dell'art. 85 del T.U.I.R.», esclusivamente le attività finanziarie che integrino due distinti requisiti di natura contabile e cioè che rispettino «la definizione di possedute per la negoziazione di cui alle lettere *a)* e *b)* dell'appendice A dell'IFRS 9» e «che sono rilevate come tali in bilancio», senza fare alcuna eccezione per le partecipazioni nel capitale della Banca d'Italia.

Pertanto, come rilevato nella relazione illustrativa, tale disposizione ha statuito che le partecipazioni non detenute principalmente al fine di essere vendute o riacquistate a breve «non possono essere in alcun caso ricondotte alla classificazione di quelle detenute per la negoziazione, ai sensi del comma 3-*bis* dell'art. 85 del T.U.I.R.».

In pratica quindi per effetto delle norme richiamate i partecipanti al capitale di Banca di Italia subiscono un trattamento svantaggioso e gravemente discriminatorio rispetto a quello riservato agli omologhi partecipanti al capitale sociale della generalità degli enti e società commerciali.

Detto trattamento deteriore non trova giustificazione si pone in irrimediabile contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art 3 della Costituzione.

Nessuna effettiva e consistente ragione è menzionata nei testi normativi che hanno disposto l'illegittimo prelievo; nessun motivo obiettivo e ragionevole sta alla base della rottura dei corretti canoni della tassazione, la cui applicazione spettava ai partecipanti alla Banca d'Italia.

*Violazione degli articoli 41 della Costituzione.*

Risulta vulnerato anche l'art. 41 Costituzione, secondo cui «L'iniziativa economica privata è libera», risulta gravemente inciso. Per via della disciplina ivi censurata si è sottoposta a tassazione immediata, ad aliquota appena inferiore a quella piena, una ricchezza che, secondo le regole applicabili alla generalità dei contribuenti e necessarie al corretto funzionamento dei principi su cui poggia l'ordinamento tributario, sarebbe rilevata solo al (suo) realizzo effettivo e nella limitata misura del 5 per cento.

*Violazione degli articoli 53, 3, 41 della Costituzione.*

*Lesione del principio del legittimo affidamento.*

La violazione della Costituzione si palesa anche per via della compromissione del legittimo affidamento sulla «certezza dell'ordinamento giuridico».

Sotto tale profilo, risultano violati gli articoli 3 e 41.



Conviene riportare le osservazioni di aprte ricorrene.

La ricorrente lamenta:- la forzosa esclusione dal regime P.Ex. spettante sulle partecipazioni al capitale di Banca d'Italia con riferimento ad una ricchezza (incremento di valore delle partecipazioni) insorta/maturata prima del censurato intervento normativa;- l'immotivata ridefinizione sostanziale ad opera del decreto-legge n. 66/2014 dell'imposta sostitutiva- sotto i profili di grave innalzamento dell'aliquota e dell'eliminazione della rateazione triennale -con effetti spregiudicatamente retroattivi.

Disattivazione P.Ex.

Oltre ad essere del tutto illogico ed incongruo sottrarre allo spettante regime fiscale (i.e. rilevanza al realizzo effettivo e nella limitata misura del 5 per cento) l'incremento di valore conseguito dalle partecipazioni sino al 31 dicembre 2013, si produce un effetto lesivo del principio di eguaglianza sostanziale ed un'indebita interferenza con l'esercizio della libertà di iniziativa economica a causa dell'inaspettata introduzione di un trattamento fiscale deleterio, del tutto inverso e irrispettoso del regime che l'ordinamento aveva razionalmente stabilito per l'incremento di valore conseguito sino al 31 dicembre 2013 dalle partecipazioni di che trattasi.

Tale illegittimo effetto risulta evidente laddove si consideri che il socio di Banca d'Italia che avesse realizzato entro il 31 dicembre 2013 l'incremento di valore della partecipazioni (cessione delle partecipazioni entro tale data) avrebbe incluso nella base imponibile IRES il 5 per cento del plusvalore, con imposizione IRES pari al 1,35 per cento, nel mentre la ricorrente che ha inteso realizzare la medesima ricchezza conseguita al 31 dicembre 2013 in una data successiva è chiamata per ciò solo, ovvero sia a prescindere dall'effettivo realizzo, ad un'imposizione del 26 per cento (in aggiunta, si ribadisce, a quanto già versato da Banca d'Italia sugli utili da essa prodotti).

A non diverse conclusioni si perviene laddove si intenda incasellare l'accaduto in una permuta realizzativa di partecipazioni; anche in tal caso, infatti, il realizzo delle partecipazioni sostituite era coperto dalla participation exemption e la disciplina ivi denunciata, ancora una volta, ha tradito le legittime attese, cambiando il regime applicabile ad una ricchezza già insorta (ed ancora una volta, già tassata presso la Banca d'Italia).

La tutela del principio del legittimo affidamento del contribuente sull'applicazione del regime fiscale originariamente spettante sugli utili o sul maggior valore delle società da esso partecipate emerge chiaramente nell'ordinamento.

L'art. 4, decreto ministeriale 8 giugno 2011, nel disciplinare le ipotesi di riclassificazione di strumenti finanziari (partecipazioni in primis), ad opera di soggetti adottanti i principi contabili internazionali, attua il modello (opposto a quello, come visto, applicabile alla ricorrente, non IAS adopter) di assimilazione della riclassificazione al realizzo dello strumento.

Ebbene, seppur si tratta di uno strumento che per via della riclassificazione passa dal regime P.Ex., previsto per le partecipazioni immobilizzate, a quello di piena rilevanza dei differenziali di valore applicabile alle partecipazioni di trading, l'incremento di valore conseguito alla data di riclassificazione-realizzo resta assoggettato al regime fiscale spettante ante-riclassificazione, non potendosi tradire il legittimo affidamento in ordine all'assoggettamento della ricchezza già emersa al trattamento fiscale sin li stabilito.

Sotto questo punto di vista, la Corte costituzionale, nel dirimere una questione di costituzionalità posta in relazione ad una norma tributaria, ha affermato che non può essere frustrato: «l'affidamento dei soggetti nella possibilità di operare sulla base delle condizioni normative presenti nell'ordinamento in un dato periodo storico» (Corte cost., 22 novembre 2000, n. 525)».

In definitiva, nella complessiva vicenda che ci occupa la parità di trattamento tra contribuenti omologhi è spezzata sul semplice inammissibile presupposto del realizzo (applicazione del regime P.Ex.) o mantenimento (applicazione di una rilevante imposta sostitutiva) delle partecipazioni alla data del 31 dicembre 2013.

Per altro verso, l'iniziativa economica dei soci di Banca d'Italia è fortemente incisa dalla vicenda normativa in discussione; la programmazione delle uscite di cassa, essenziale per un equilibrata gestione dei conti aziendali e per un tempestivo approntamento delle risorse necessarie all'adempimento degli obblighi assunti, è messa in crisi da una disciplina che improvvisamente e senza alcuna ragione sistematica richiede imposte su una ricchezza coperta dal regime di esclusione dalla base imponibile.

*Violazione dell'art. 42 della Costituzione.*

Appare fortemente compromesso anche il principio di inviolabilità della proprietà privata, direttamente tutelato dall'art. 42 della Costituzione, ai termini del quale: «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti».

L'assenza dei presupposti di una legittima tassazione mette a nudo come la disciplina denunciata realizzi un sostanziale effetto ablatorio della «proprietà privata». Per via di una serie di norme successive si è costruito un obbligo



di contribuzione non compatibile con discipline e principi che attuano l'imposizione; risulta allora evidente che si sia proceduto ad una mera spoliazione patrimoniale. L'intento della legge, pare evidente, non è quello di incidere una nuova ricchezza (ossia non già rilevata ai fini dell'imposizione) acquisita da contribuenti come la ricorrente, bensì quello di 32 appendere a tutti i costi parte del loro patrimonio, delle loro disponibilità finanziarie alla data del 31 dicembre 2013.

Ebbene tale patrimonio e disponibilità finanziaria sono, nel caso della ricorrente, frutto di un'attività economica operativa che ha già adeguatamente concorso al sostenimento delle spese pubbliche attraverso l'ordinaria tassazione della ricchezza prodotta dall'impresa. La disciplina censurata nulla motiva in ordine a tale spoliazione patrimoniale; nessun equo contemperamento tra le indefinite esigenze finanziarie dello Stato e la tutela del patrimonio dei contribuenti è ravvisabile nel decreto-legge n. 66/2014.

Ciò esposto deve osservarsi a questo punto che a giudizio di questa Commissione è preclusa ogni possibilità di ricostruzione ermeneutica adeguatrice del combinato disposto normativa richiamato.

Invero il tenore testuale delle norme è inequivoco e le norme stesse sono state redatte in maniera chiara ed inequivoca deve escludersi di per sè ogni lettura alternativa rispetto a quella illustrata.

*P.Q.M.*

*La Commissione tributaria di Trieste II Sezione.*

*Visti gli articoli 134 e 137 cost., I 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 del combinato normativa costituito dall'art. 6, comma 6, decreto-legge n. 133/2013 convertito dalla legge n. 5/2014, e dal comma 148 dell'art. 1 della legge n. 147/2013;*

*ritenendo le suddette disposizioni in violazione degli articoli 3, 41, 42 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, 10 febbraio 2022

*Il Presidente: ROVIS*

*Il giudice relatore: MILILLO*

22C00117

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-026) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

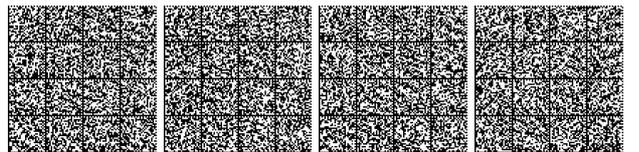
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

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



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



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

