

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 42

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 ottobre 2023

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

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 188. Sentenza 27 settembre - 12 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante prevista per il delitto di autoriciclaggio dall'art. 648-ter.1, secondo comma, cod. pen. (nella versione applicabile *ratione temporis*) sulla recidiva reiterata - Violazione dei principi di proporzionalità della pena e di offensività - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

— Codice penale, art. 69, quarto comma.

— Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma. Pag. 1

N. 189. Sentenza 20 settembre - 17 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Alloggi prefabbricati, acquistati dai comuni delle Regioni Campania e Basilicata quali concessionari del Commissario straordinario del terremoto del 1980 - Cessione gratuita in proprietà ai relativi assegnatari, come previsto per gli alloggi costruiti dallo Stato - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

— Decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 341, art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo.

— Costituzione, art. 3..... Pag. 7

N. 190. Sentenza 21 settembre - 17 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Riscossione - Diretta impugnabilità del ruolo e della cartella, invalidamente notificati, conosciuti occasionalmente tramite la consultazione dell'estratto di ruolo (nel caso di specie: impugnazione di una cartella relativa alla TARSU del 2011) - Esclusione, in via generale - Possibilità ammessa alle sole ipotesi espressamente previste - Denunciata violazione del diritto di difesa e del principio di uguaglianza - Inammissibilità delle questioni - Pressante auspicio che il Governo dia attuazione alla revisione del sistema nazionale della riscossione secondo i principi e criteri contenuti nella delega conferitagli dalla legge 9 agosto 2023, n. 111.

— Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 12, comma 4-*bis*, così come modificato dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, in vigore dal 21 dicembre 2021.

— Costituzione, artt. 3, 24, 77, 111, 113 e 117, primo comma. Pag. 14

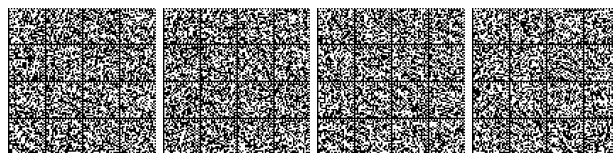
N. 191. Ordinanza 20 settembre - 17 ottobre 2023

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti del senatore Armando Siri, sottosegretario all'epoca dei fatti - Richiesta autorizzazione di intercettazioni telefoniche e captazioni occasionali antecedenti all'iscrizione del senatore Siri nel registro degli indagati - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 9 marzo 2022 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma nei confronti del Senato della Repubblica - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso.

— Deliberazione del Senato della Repubblica del 9 marzo 2022 (doc. IV, n. 10).

— Costituzione, art. 68, terzo comma. Pag. 26



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 29. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica – Spesa sanitaria – Norme della Regione Puglia – Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon retto attraverso l'esame del sangue – Previsione che i costi per la sua realizzazione sono stimati in circa euro 396 mila, da suddividersi in due annualità ed erogati all'Azienda sanitaria di riferimento del centro competente, previa rimodulazione della tabella L) della deliberazione della Giunta regionale n. 1346 del 2021, oppure con deliberazione della Giunta a stralcio e anticipazione sul riparto alle aziende sanitarie delle risorse per l'esercizio 2023.**
- Legge della Regione Puglia 31 luglio 2023, n. 21 (Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue), art. 5. Pag. 31
- N. 4. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 9 ottobre 2023 (della Camera dei deputati)
- Parlamento – Regolamenti parlamentari – Autodichia – Controversia inerente all'impugnativa del provvedimento di esclusione dell'offerta di un concorrente (nella specie: un costituendo raggruppamento temporaneo di imprese) dalla graduatoria finale di una procedura ristretta di rilievo comunitario avviata dall'amministrazione della Camera dei deputati – Sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 12 maggio 2022, n. 15236 e del Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 maggio 2021, n. 4150 – Affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo in luogo di quella dell'organo di autodichia della Camera dei deputati.**
- Sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 12 maggio 2022, n. 15236; sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 maggio 2021, n. 4150. Pag. 35
- N. 134. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma del 21 marzo 2023
- Tributi – Federalismo fiscale – Trasformazione dell'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo in tributo proprio regionale – Istituzione quale tributo proprio regionale con legge della Regione Lazio n. 2 del 2013 – Sottoposizione all'imposta delle concessioni rilasciate dalle Autorità di Sistema Portuale (AdSP).**
- Legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), artt. 1 e 2; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), art. 8; legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013), art. 6.
- Tributi – Federalismo fiscale – Norme della Regione Lazio – Istituzione quale tributo proprio regionale dell'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo – Previsione che, nel determinarne la misurazione pari al 15 per cento della base imponibile costituita dai canoni sulle concessioni statali, comprende anche quelle rilasciate e gestite dalle autorità portuali.**
- Legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013), art. 6, comma 3. Pag. 54
- N. 135. Ordinanza del Giudice di pace di Milano del 1° giugno 2023
- Tributi - Riscossione - Previsione che esclude l'immediata impugnabilità del ruolo/cartella di pagamento, limitandola alle sole ipotesi in cui l'iscrizione a ruolo determini, per il debitore che agisce in giudizio, un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto ovvero per la riscossione di somme dovute a suo favore dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 40 del 2008, oppure per la perdita di un beneficio nei rapporti con la pubblica amministrazione - Previsione la quale, per tali ipotesi, richiede che il ricorrente/presunto debitore debba dimostrare l'attualità dei medesimi pregiudizi.**



- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 3-*bis*, che ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 12 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito)..... Pag. 72

N. 136. Ordinanza del Tribunale di Terni del 12 luglio 2023

Reati e pene – Danneggiamento – Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede – Regime di procedibilità – Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa.

- Codice penale, art. 635, quinto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari)..... Pag. 81

N. 137. Ordinanza del Tribunale di Terni del 19 maggio 2023

Reati e pene – Danneggiamento – Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede – Regime di procedibilità – Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa.

- Codice penale, art. 635, quinto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari)..... Pag. 82





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 188

Sentenza 27 settembre - 12 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante prevista per il delitto di autoriciclaggio dall'art. 648-ter.1, secondo comma, cod. pen. (nella versione applicabile *ratione temporis*) sulla recidiva reiterata - Violazione dei principi di proporzionalità della pena e di offensività - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Codice penale, art. 69, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

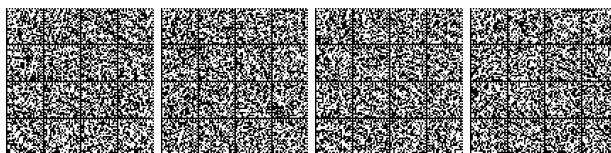
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di A. M., con ordinanza del 18 luglio 2022, iscritta al n. 110 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 20 settembre 2023.

Udito nella camera di consiglio del 27 settembre 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 27 settembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 luglio 2022, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del delitto di autoriciclaggio, di cui all'art. 648-ter.1, secondo comma, cod. pen. (nella versione *ratione temporis* applicabile) sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

In via subordinata, il giudice *a quo* ha censurato la medesima norma, per contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza di più circostanze attenuanti sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.



1.1.- Il rimettente deve giudicare della responsabilità di A. M., imputato di tre furti di monili commessi il 14 marzo 2019 presso tre diverse gioiellerie della medesima città - tutti contestati con le aggravanti di cui agli artt. 61, primo comma, numero 2), 625, primo comma, numero 4), e 99, quarto comma, cod. pen. - e del tentato autoriciclaggio dei beni sottratti, che egli avrebbe cercato di vendere, lo stesso giorno del furto, presso un «compro oro»: condotta, quest'ultima, che secondo la pubblica accusa configura il delitto di cui agli artt. 56 e 648-ter.1 cod. pen., anch'esso aggravato dalla recidiva ex art. 99, quarto comma, cod. pen.

1.1.1.- All'esito dell'istruttoria dibattimentale, il giudice *a quo* rileva che, rispetto ai tre furti, sussistono l'aggravante della destrezza (art. 625, numero 4, cod. pen.) - non invece quella del nesso teleologico ex art. art. 61, numero 2), cod. pen. rispetto al tentato autoriciclaggio -, nonché la contestata recidiva ex art. 99, quarto comma, cod. pen. Il certificato penale di A. M. evidenzia infatti numerosi precedenti specifici e recenti, tra cui una sentenza di condanna del 2019 per indebito utilizzo continuato di carte di credito, che aveva già applicato la recidiva reiterata.

Ad avviso del rimettente, potrebbero però riconoscersi all'imputato le circostanze attenuanti generiche ex art. 62-bis cod. pen., in ragione sia della «modesta gravità del caso concreto», in cui tutti i beni sottratti, di valore non elevato, sono stati recuperati dalla polizia il giorno stesso della commissione dei reati e riconsegnati alle persone offese nell'arco di pochi giorni; sia delle condizioni di disagio personale e familiare di A. M., padre di quattro figli, di cui una affetta da grave disabilità; sia infine del percorso terapeutico intrapreso dall'imputato in relazione alla propria ludopatia.

Con riferimento ai delitti di furto, il giudizio di bilanciamento tra le circostanze aggravanti della destrezza e della recidiva reiterata specifica, e le circostanze attenuanti generiche dovrebbe formularsi in termini di equivalenza, con conseguente applicazione della pena base, il cui massimo edittale è pari a tre anni.

1.1.2.- Rispetto invece al tentato autoriciclaggio - ritenuto effettivamente integrato, per l'idoneità della condotta a ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa dei beni sottratti, «in ragione della natura del soggetto destinatario del trasferimento, vale a dire un esercizio [...] che normalmente ritrasferisce gli oggetti acquistati, che vengono modificati o addirittura destinati alla fusione» - il Tribunale di Firenze rileva che andrebbe riconosciuta, oltre alle circostanze attenuanti generiche ex art. 62-bis cod. pen. per le ragioni già esposte, anche la circostanza attenuante di cui al secondo comma dell'art. 648-ter.1 cod. pen.

Quest'ultima, nella versione introdotta dall'art. 3, comma 3, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio) e vigente fino alla sua sostituzione a opera dell'art. 1, comma 1, lettera f), numero 3), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 195, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante diritto penale», prevedeva che alla condotta di autoriciclaggio si applicasse - in luogo della pena base della reclusione da due a otto anni e della multa da 5.000 a 25.000 euro - la reclusione da uno a quattro anni e la multa da 2.500 a 12.500 euro ove il denaro, i beni o le altre utilità impiegate, sostituite o trasferite in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative provenissero dalla commissione di un delitto non colposo punito con la reclusione inferiore nel massimo a cinque anni.

Ad avviso del rimettente, il calcolo del massimo edittale del delitto presupposto - che deve essere appunto inferiore ai cinque anni per l'applicazione dell'attenuante ex art. 648-ter.1, secondo comma, cod. pen. - andrebbe effettuato in relazione alla cornice edittale della fattispecie base, senza considerare le circostanze, aggravanti o attenuanti, da cui il concreto fatto di reato sia connotato. Non sarebbe in proposito condivisibile la valorizzazione delle circostanze aggravanti, effettuata da alcune pronunce di legittimità in relazione al contiguo delitto di riciclaggio, per cui è prevista un'analoga circostanza attenuante (sono citate Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 23 novembre-21 dicembre 2021, n. 46754; 18 ottobre 2019-31 gennaio 2020, n. 4146; 23 maggio-2 agosto 2019, n. 35445; 12-27 gennaio 2017, n. 3935). Il computo del massimo edittale alla luce della sola cornice base del reato presupposto sarebbe, in effetti, l'opzione interpretativa più aderente al tenore letterale dell'art. 648-ter.1, secondo comma, cod. pen. - criterio guida da seguire nell'esegesi dei criteri per la selezione dei reati che facciano riferimento alla quantità di pena (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 31 marzo-1° settembre 2016, n. 36272) - e condurrebbe a ritenere applicabile l'attenuante in parola, essendo il furto (reato presupposto) punito con una pena base di tre anni di reclusione nel massimo.

Quand'anche poi si ritenesse che il massimo edittale del delitto presupposto vada calcolato valorizzando il fatto di reato circostanziato, andrebbero prese in considerazione, in assenza di specificazioni normative di segno contrario, tutte le circostanze, aggravanti e attenuanti, comuni e speciali (sono citate Corte di cassazione, sezioni unite penali sentenza 28 febbraio-13 giugno 2013, n. 25939 e sezione quinta penale, sentenza 7 febbraio-27 aprile 2022, n. 16169, in tema di reato continuato). Attribuendo rilievo a tutte le circostanze - aggravanti e attenuanti - che connotano i tre delitti di furto, il giudizio di equivalenza tra le stesse condurrebbe comunque ad assumere come pena rilevante dei reati presupposto la pena base del furto, pari a tre anni nel massimo, con conseguente applicabilità dell'attenuante ex art. 648-ter.1, secondo comma, cod. pen.



1.2.- Tutto ciò premesso, considera il rimettente che, in relazione al delitto di tentato autoriciclaggio, le circostanze attenuanti di cui agli artt. 62-*bis* e 648-*ter*.1, secondo comma, cod. pen., «per la loro gravidanza - ed in particolare per la tipologia e la modesta gravità in concreto dei reati presupposto e per la situazione di disagio in cui viveva l'imputato e il percorso successivamente intrapreso - meriterebbero di essere ritenute prevalenti» rispetto alla recidiva reiterata specifica (in specie correttamente contestata ed effettivamente applicabile) e di «essere applicate nella loro estensione massima o quasi massima».

Tale operazione sarebbe tuttavia preclusa dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., il quale prevede il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.; divieto che potrebbe essere rimosso solo da una pronuncia di questa Corte. Di qui la rilevanza delle questioni.

Non scalfirebbe tale rilevanza la modifica, successiva ai fatti in contestazione, dell'art. 648-*ter*.1 cod. pen. ad opera del d.lgs. n. 195 del 2021, che ha trasformato la circostanza di cui al secondo comma in attenuante a efficacia comune e l'ha ricollocata nel terzo comma della disposizione. La nuova disciplina sarebbe infatti più sfavorevole per l'imputato (minore essendo l'efficacia attenuante della circostanza), per cui - stante il divieto di applicazione retroattiva delle norme penali successive sfavorevoli - dovrebbe trovare ancora applicazione la disciplina originaria introdotta dalla legge n. 186 del 2014.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate in via principale - che si appuntano sul divieto di prevalenza dell'attenuante ex art. 648-*ter*.1, secondo comma, cod. pen. sulla recidiva ex art. 99, quarto comma, cod. pen. - il rimettente rammenta che questa Corte si è già pronunciata in molteplici occasioni sulla legittimità costituzionale del censurato art. 69, quarto comma, cod. pen.

Il giudice *a quo* cita in particolare le considerazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 251 del 2012, secondo cui il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee «consente al giudice di “valutare il fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale, sia eliminando dagli effetti sanzionatori tutte le circostanze (equivalenza), sia tenendo conto di quelle che aggravano la *quantitas delicti*, oppure soltanto di quelle che la diminuiscono” (sentenza n. 38 del 1985)». Eventuali deroghe al bilanciamento - sindacabili «soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenza n. 68 del 2012) - «in ogni caso non possono giungere a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale» (è ancora citata la sentenza n. 251 del 2012).

Nel caso di specie, il divieto contenuto nell'art. 69, quarto comma, cod. pen. trasmoderebbe in una «manifesta irragionevolezza», in relazione alla circostanza attenuante di cui all'art. 648-*ter*.1 cod. pen., che - nella versione *ratione temporis* applicabile - comporta, per i fatti di minor offensività (in relazione alla minor gravità del reato presupposto), una diminuzione di pena «a effetto speciale e determinata in modo indipendente dalla fattispecie base», e conduce a un dimezzamento della cornice edittale.

La condotta e l'oggetto materiale del delitto di autoriciclaggio sarebbero individuati dall'art. 648-*ter*.1 cod. pen. in modo assai ampio e suscettibile di abbracciare una vasta gamma di comportamenti (ossia le condotte di chiunque «impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa»). Parimenti ampio sarebbe il ventaglio dei possibili reati presupposto, identificati in qualunque delitto non colposo (catalogo esteso, nella nuova versione della disposizione, ai delitti colposi e alle contravvenzioni più gravi). La risposta sanzionatoria si connoterebbe poi per «un'apprezzabile severità».

In questo contesto, la circostanza attenuante di cui al secondo comma dell'art. 648-*ter*.1 cod. pen. svolgerebbe «la funzione essenziale di mitigare il citato rigore sanzionatorio per quelle fattispecie che presentino una minore gravità oggettiva in ragione della provenienza del denaro o dei beni oggetto delle condotte di autoriciclaggio da delitti di minore gravità».

Il trattamento sanzionatorio, significativamente più mite, assicurato ai fatti di autoriciclaggio aventi ad oggetto denaro, beni e utilità provenienti dai reati presupposto meno gravi esprimerebbe per l'appunto «una dimensione offensiva la cui effettiva portata è disconosciuta dalla norma censurata, che indirizza l'individuazione della pena concreta verso un abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato» (è citata la sentenza n. 251 del 2012). E invero, «due fatti - quello di autoriciclaggio di denaro, beni o utilità provenienti dai delitti più gravi (ad es. sequestro a scopo di estorsione, rapina, concussione, peculato, bancarotta fraudolenta, ecc.) e quello di autoriciclaggio di denaro, beni o utilità provenienti da delitti decisamente meno gravi (ad es. furto, truffa, esercizio arbitrario delle proprie ragioni, reato di cui all'art. 388 c. p., ecc.)», «che lo stesso assetto legislativo riconosce come profondamente diversi sul piano dell'offesa, vengono ricondotti alla medesima cornice edittale, e ciò “determina un contrasto tra la disciplina censurata e l'art. 25, secondo comma, Cost., che pone il fatto alla base della responsabilità penale”» (è nuovamente richiamata la sentenza n. 251 del 2012).

Aggiunge il rimettente che, nell'ipotesi contemplata dall'art. 648-*ter*.1, secondo comma, cod. pen. per effetto dell'equivalenza tra la recidiva reiterata e l'attenuante in questione, l'imputato «verrebbe di fatto a subire un aumento di pena sensibilmente superiore a quello previsto dallo stesso art. 99 co. 4 c.p.: l'annullamento di una riduzione pari alla metà equivale infatti ad un aumento del 100% anziché ad un aumento della metà o dei due terzi, quale quello previsto a seconda dei casi dall'art. 99 co. 4 c.p.».



1.4.- Alla luce di queste considerazioni, emergerebbe il contrasto del divieto di prevalenza contenuto nell'art. 69, quarto comma, cod. pen. con gli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., poiché la norma censurata «determina l'applicazione irragionevole della stessa pena a fatti oggettivamente diversi e in modo non rispettoso del principio di offensività».

Sarebbe altresì violato l'art. 27, terzo comma, Cost., «sotto il profilo del principio di proporzionalità della pena e della finalità rieducativa della stessa».

Questa Corte avrebbe infatti già osservato che l'art. 69, quarto comma, cod. pen., nel precludere la prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata, realizza «una deroga rispetto a un principio generale che governa la complessa attività commisurativa della pena da parte del giudice, saldando i criteri di determinazione della pena base con quelli mediante i quali essa, secondo un processo finalisticamente indirizzato dall'art. 27, terzo comma, Cost., diviene adeguata al caso di specie anche per mezzo dell'applicazione delle circostanze» (è citata la sentenza n. 205 del 2017).

In specie, il divieto di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen., in relazione (anche) alla circostanza attenuante ex art. 648-ter.1, cod. pen., secondo comma, impedirebbe il necessario adeguamento della pena edittale alle circostanze del caso concreto, determinando un trattamento sanzionatorio sproporzionato e dunque inidoneo a esplicare una funzione rieducativa. E invero, «il condannato - che per effetto della recidiva reiterata si veda assoggettato ad una pena enormemente più alta di quella che gli sarebbe altrimenti applicata - non potrebbe che percepire come irragionevole la pena stessa e non aderirebbe quindi al trattamento rieducativo».

1.5.- In relazione alle questioni formulate in via subordinata, che censurano l'art. 69, quarto comma, cod. pen. nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza di più circostanze attenuanti (in specie, quelle ex artt. 648-ter.1, secondo comma, e 62-bis, cod. pen.) sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., il rimettente osserva che tale divieto «comporta a maggior ragione un trattamento sanzionatorio sproporzionato, ancor maggiore essendo l'incidenza sullo stesso delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata».

Sarebbe dunque ancor più evidente l'attrito tra la deroga al giudizio di bilanciamento introdotta dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. e i principi di ragionevolezza, proporzionalità e finalità rieducativa della pena.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza di cui in epigrafe, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, solleva, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del delitto di autoriciclaggio, di cui all'art. 648-ter.1, secondo comma, cod. pen. (nella versione *ratione temporis* applicabile), sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

In via subordinata, il giudice *a quo* censura la medesima norma, per contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza di più circostanze attenuanti sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

2.- Le questioni sono ammissibili.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini della verifica della rilevanza della questione è necessario e sufficiente che il rimettente motivi in modo non implausibile sulle ragioni, in fatto e in diritto, che lo conducono a ritenere applicabile la norma della cui legittimità costituzionale dubita nel giudizio principale (*ex multis*, sentenze n. 139 del 2023, punto 3 del Considerato in diritto; n. 94 del 2023, punto 2.2. del Considerato in diritto; n. 192 del 2022, punto 2 del Considerato in diritto).

Il che è quanto puntualmente avviene nell'articolata ordinanza introduttiva del presente giudizio.

2.1.- Il rimettente motiva anzitutto in modo non implausibile - richiamando, in particolare, una pronuncia della Corte di cassazione (seconda sezione penale, sentenza 14 settembre-5 ottobre 2021, n. 36180) relativa a un caso di specie sovrapponibile a quello di cui è causa nel giudizio *a quo* - sulla riconducibilità della condotta contestata all'imputato alla figura legale dell'autoriciclaggio.

In tal modo, il giudice *a quo* scioglie in senso affermativo un dubbio interpretativo di per sé non futile, alla luce anche del quadro sanzionatorio di particolare rigore previsto da un'incriminazione che punisce autonomamente condotte successive alla commissione di un reato, funzionali a consolidarne il profitto in capo allo stesso autore: e cioè se sia sufficiente la mera vendita della res furtiva a integrare almeno uno dei requisiti normativi alternativi dell'«impiego», «sostituzione» o «trasferimento» dei beni provenienti dalla commissione del delitto di furto in «attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative»; dubbio che deve essere risolto prima della verifica della sussistenza dell'ulteriore requisito normativo concernente l'idoneità della condotta a «ostacolare concretamente l'identificazione della [...] provenienza delittuosa» dei beni sottratti.



2.2.- Una densa motivazione è poi dedicata dall'ordinanza di rimessione all'ulteriore dubbio interpretativo concernente le modalità di calcolo della pena prevista per il reato presupposto, che ai sensi della norma censurata deve essere «inferiore nel massimo a cinque anni».

Il rimettente opta per la soluzione secondo cui decisivo sarebbe il riferimento alla pena prevista per il reato base, senza considerare le eventuali circostanze aggravanti o attenuanti che connotano in concreto il delitto presupposto, confrontandosi estesamente - in parte in senso critico, ma in assenza di diritto vivente sul tema specifico - con la giurisprudenza della Corte di cassazione formatasi su problemi interpretativi contigui. Tanto basta ai fini della verifica, che questa Corte è chiamata a compiere, della plausibilità della soluzione interpretativa adottata, che condiziona a sua volta la rilevanza delle questioni sollevate.

2.3.- Il rimettente muove dall'implicito presupposto che l'art. 648-ter.1, secondo comma, cod. pen. costituisca circostanza attenuante a effetto speciale, anziché fattispecie autonoma di reato: qualificazione, quest'ultima, che priverebbe di rilevanza le questioni, rendendo in radice inapplicabile nel giudizio *a quo* il censurato art. 69, quarto comma, cod. pen.

Per quanto non manchino voci in dottrina che hanno sostenuto la tesi della natura di fattispecie autonoma della disposizione in parola, la tesi opposta - implicitamente accolta dal giudice *a quo*, e prevalente presso la stessa dottrina - corrisponde alla soluzione pacificamente adottata dalla giurisprudenza con riferimento alla contigua previsione di cui all'art. 648, quarto comma, cod. pen., che prevede un autonomo quadro edittale per la ricettazione «di particolare tenuità» (Corte di cassazione, sezione settima penale, ordinanza 8 luglio-21 ottobre 2022, n. 39944; sezione seconda penale, sentenza 13 maggio-1° luglio 2021, n. 25121). La qualificazione su cui si fonda l'ordinanza di rimessione, inoltre, appare in linea con gli orientamenti delle sezioni unite della Corte di cassazione, che in generale tracciano la linea distintiva tra circostanze a effetto speciale e fattispecie autonome in base al «criterio strutturale della descrizione del precetto penale», ravvisando in linea di principio una mera circostanza allorché non vi sia una «immutazione degli elementi essenziali delle condotte illecite», che restano quelle descritte dalla fattispecie base (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 ottobre 2011-7 febbraio 2012, n. 4694; si vedano altresì le sentenze 21 giugno-24 settembre 2018, n. 40982; 24 giugno-5 ottobre 2010, n. 35737; 26 giugno-10 luglio 2002, n. 26351).

A fronte di tali considerazioni, e in assenza di precedenti in senso contrario presso la giurisprudenza di legittimità, deve pertanto ritenersi che una specifica motivazione sul punto non fosse necessaria ai fini del vaglio, da parte di questa Corte, sulla rilevanza delle questioni sollevate, non potendo l'onere motivazionale del giudice *a quo* spingersi sino a dover confutare tutti i dubbi interpretativi sollevati in dottrina, o comunque astrattamente prospettabili, sulle disposizioni che condizionano la rilevanza della questione.

2.4.- Il rimettente si sofferma, per contro, puntualmente sulle ragioni per cui ritiene non applicabile nel giudizio *a quo* il nuovo testo dell'art. 648-ter.1, terzo comma, cod. pen., (Autoriciclaggio) che - nella formulazione novellata dall'art. 1, comma 1, lettera f), numero 3), del d.lgs. n. 195 del 2021 - stabilisce che «[l]a pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni».

Giustamente il giudice *a quo* rileva, infatti, che tale disposizione, stabilendo una diminuzione di pena inferiore a quella prevista al momento del fatto dall'art. 648-ter.1, secondo comma, cod. pen. nella versione allora vigente, è più sfavorevole per l'imputato, e pertanto risulta a lui inapplicabile ai sensi dell'art. 2, quarto comma, cod. pen.

2.5.- Infine, il rimettente articola due gruppi distinti di questioni di legittimità costituzionale, in chiaro rapporto di subordinazione: il che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 7 del 2022, punto 2.3. del Considerato in diritto; n. 152 del 2020, punto 2.2.1. del Considerato in diritto), gli è certamente consentito, a differenza di ciò che sarebbe accaduto ove i distinti petita fossero stati proposti in modo meramente alternativo e - pertanto - ancipite, con conseguente devoluzione alla Corte di una «impropria competenza di scegliere tra ess[i]» (ordinanza n. 221 del 2017).

3.- Nel merito, le questioni formulate in via principale sono fondate, con riferimento a tutti i parametri evocati.

In numerose precedenti occasioni questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza di altrettante circostanze attenuanti sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. In particolare nella recente sentenza n. 94 del 2023 (punto 10 del Considerato in diritto) sono state rammentate e sinteticamente illustrate le varie rationes decidendi sottese alle sentenze anteriori, riconducibili peraltro all'esigenza di mantenere - con le parole della successiva sentenza n. 141 del 2023 (punto 3.1. del Considerato in diritto) - «un conveniente rapporto di equilibrio tra la gravità (oggettiva e soggettiva) del singolo fatto di reato e la severità della risposta sanzionatoria, evitando in particolare quella che la sentenza “capostipite” n. 251 del 2012 già aveva definito l’”abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato” (punto 5 del Considerato in diritto) creata dall'art. 69, quarto comma, cod. pen.».

Tale criterio generale non può non condurre anche in questo caso alla dichiarazione di illegittimità costituzionale auspicata dal rimettente.



Prevedendo per l'autoriciclaggio una pena dimezzata, tanto nel massimo quanto nel minimo, allorché il delitto presupposto sia di minore gravità - segnatamente quando esso sia punito con pena inferiore a cinque anni di reclusione -, il legislatore ha inteso differenziare nettamente il disvalore oggettivo di questa ipotesi rispetto alla fattispecie base, la quale è peraltro caratterizzata da un quadro sanzionatorio di notevole severità, calibrato su fenomeni criminosi ben più gravi - anche per la loro dimensione offensiva del sistema economico, imprenditoriale e finanziario - rispetto a condotte come quelle oggetto del procedimento principale.

Allorché però il delitto risulti aggravato dalla recidiva reiterata - situazione statisticamente assai frequente allorché il reato presupposto sia un furto, come nel caso oggetto del giudizio *a quo* -, l'intento legislativo di prevedere un trattamento sanzionatorio sensibilmente meno severo per i fatti di riciclaggio conseguenti ai delitti oggettivamente meno gravi viene, agli effetti pratici, frustrato dalla norma censurata, che vincola il giudice all'irrogazione di una pena non inferiore al minimo previsto per la fattispecie base di autoriciclaggio.

Ciò ridonda anzitutto in una violazione del canone della proporzionalità della pena fondato sugli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., il quale si oppone a che siano comminate dal legislatore - e conseguentemente applicate dal giudice - pene manifestamente sproporzionate rispetto al disvalore oggettivo e soggettivo del reato (sentenza 141 del 2023, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Dalla norma censurata scaturisce altresì un vulnus al principio di offensività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., il quale esige che la pena sia sempre essenzialmente concepita come risposta a un singolo "fatto" di reato, e non sia invece utilizzata come misura primariamente volta al controllo della pericolosità sociale del suo autore, rivelata dalle sue qualità personali (sostanzialmente in questo senso sentenza n. 249 del 2010, punto 9 del Considerato in diritto, nonché - con riferimento specifico al divieto di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. - sentenze n. 205 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto; n. 105 del 2014, punto 4 del Considerato in diritto; n. 251 del 2012, punto 5 del Considerato in diritto). Il che accade, per l'appunto, per effetto della norma ora censurata, da cui discende addirittura il raddoppio della pena minima, a parità di disvalore oggettivo del fatto, in considerazione dei soli precedenti penali dell'autore.

L'art. 69, quarto comma, cod. pen. deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 648-ter.1, secondo comma, cod. pen. (nella versione introdotta dall'art. 3, comma 3, della legge n. 186 del 2014, e vigente fino alla sua sostituzione a opera dell'art. 1, comma 1, lettera f, numero 3, del d.lgs. n. 195 del 2021) sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 648-ter.1, secondo comma, cod. pen. - nella versione introdotta dall'art. 3, comma 3, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio), e vigente fino alla sua sostituzione a opera dell'art. 1, comma 1, lettera f, numero 3), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 195, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante diritto penale» - sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 settembre 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 189

Sentenza 20 settembre - 17 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Alloggi prefabbricati, acquistati dai comuni delle Regioni Campania e Basilicata quali concessionari del Commissario straordinario del terremoto del 1980 - Cessione gratuita in proprietà ai relativi assegnatari, come previsto per gli alloggi costruiti dallo Stato - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 341, art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, 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. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244 (Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 341, promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra G. D. V. e altri e il Comune di Pescopagano, con ordinanza del 17 gennaio 2023, iscritta al n. 26 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2023.

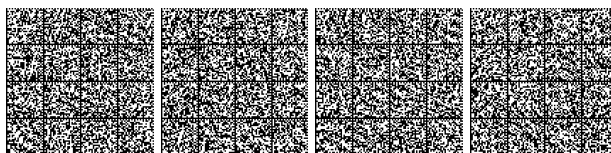
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nella camera di consiglio del 20 settembre 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 20 settembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2023, iscritta al n. 26 del registro ordinanze 2023, la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244 (Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 341, nella parte in cui non prevede la cessione gratuita in proprietà, ai relativi assegnatari, degli alloggi prefabbricati costruiti o acquistati dai comuni delle Regioni Campania e Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n. 874, per violazione



dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto agli assegnatari degli alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato, ai sensi del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75 (Ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981), convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 1981, n. 219.

2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che G. D. V. e altri dodici detentori di prefabbricati, assegnati dal Comune di Pescopagano, avevano convenuto quest'ultimo dinanzi al Tribunale ordinario di Melfi, chiedendo, tra l'altro, una pronuncia di trasferimento della proprietà dei citati alloggi in favore dei rispettivi occupanti, ai sensi dell'art. 21-bis del d.l. n. 244 del 1995, come convertito. Gli alloggi, che erano stati allestiti per l'emergenza dovuta al terremoto dell'Irpinia del 1980, erano nella titolarità del Comune di Pescopagano, che li aveva acquistati con fondi dello Stato.

Il giudice *a quo* ricorda che la decisione di primo grado era stata favorevole agli attori, mentre, a seguito dell'impugnazione di tale sentenza da parte del Comune, la Corte d'appello di Potenza aveva loro negato il diritto al trasferimento gratuito degli alloggi assegnati.

3.- Avverso la pronuncia di secondo grado G. D. V. e alcuni appellati (o loro aventi causa) ricorrevano per cassazione, sostenendo l'applicabilità alla loro situazione del disposto di cui all'art. 21-bis del d.l. n. 244 del 1995, come convertito.

3.1.- In particolare, con i motivi secondo e terzo, i ricorrenti facevano proprie «le argomentazioni svolte dall'Avvocatura Generale dello Stato in una nota del 19 aprile 1999, di risposta ad un quesito posto dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Salerno».

In base alla citata nota, secondo quanto riporta il rimettente, l'art. 21-bis del d.l. n. 244 del 1995, come convertito, avrebbe dovuto formare «oggetto di una interpretazione estensiva» volta a predicarne «l'applicabilità non soltanto nella ipotesi di alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato con fondi stanziati dal decreto-legge n. 75/1981», ma anche ove la realizzazione degli alloggi prefabbricati fosse stata «disposta da enti territoriali minori utilizzando fondi, pur sempre statali, stanziati con atti legislativi diversi dal decreto-legge n. 275/1981 [recte: n. 75/1981], trattandosi, in ogni caso, di interventi tutti accomunati dallo scopo di sovvenire le popolazioni colpite dal terremoto dell'Irpinia del 1980».

Inoltre, il giudice *a quo* precisa che, secondo i ricorrenti, «quando l'articolo 21 bis del decreto-legge n. 244/1995» deve essere «applicato in relazione ad alloggi prefabbricati di proprietà di enti territoriali diversi dallo Stato [...], l'obbligo di trasferire la proprietà dell'alloggio all'occupante che ne abbia fatto richiesta non può che gravare sull'Ente territoriale proprietario, al quale, quindi, va riconosciuta la legittimazione passiva rispetto alla domanda giudiziale di pronuncia traslativa».

3.2.- Nel giudizio principale - in base a quanto riferisce la Corte di cassazione - risultano non contestati i seguenti fatti: l'avvenuto acquisto della proprietà degli immobili da parte del Comune di Pescopagano, quale concessionario del Commissario straordinario del Governo per le zone terremotate; la stipula del contratto di acquisto degli alloggi in data «28 luglio 1981 «ai sensi della legge 874/1980»»; il pagamento del relativo prezzo da parte del Comune con l'«imputazione della spesa sul fondo di contabilità» speciale aperto in favore del Commissario straordinario.

3.3.- Premesso ciò, il rimettente identifica «il nucleo della questione [...] nello stabilire se gli alloggi prefabbricati acquistati ed installati dai comuni della Campania e della Basilicata, quali concessionari dello Stato, con i fondi di cui al decreto-legge 776/1980, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 874/1980, possano essere compresi nel perimetro applicativo della disposizione» recante la norma censurata.

3.3.1.- Il giudice *a quo* si confronta, da principio, con la tesi che sostiene la soluzione affermativa, riportando una duplice interpretazione.

3.3.1.1.- La prima è quella esposta dall'Avvocatura generale dello Stato, nella già richiamata nota del 19 aprile 1999, in base alla quale - secondo quanto riferisce il rimettente - la soluzione ermeneutica sarebbe necessaria al fine di non «vanificare lo scopo prefissosi dal legislatore».

In particolare, la via interpretativa - a detta della citata nota, per come riportata dal giudice *a quo* - non sarebbe preclusa dai commi 3 e 4 dello stesso art. 21-bis, che disciplinano la procedura di presentazione delle domande di trasferimento della proprietà dei prefabbricati. Detta procedura non andrebbe, infatti, seguita nel caso in cui gli immobili siano di proprietà di enti pubblici diversi dallo Stato, «giacché «gli alloggi potranno e dovranno essere gratuitamente ceduti dagli enti stessi ai soggetti (ovviamente legittimati a termini del citato D.L.) che ne abbiano fatto richiesta e ciò secondo le procedure proprie di ciascun Ente».

3.3.1.2.- Di seguito, il giudice *a quo* rileva che la stessa Corte d'appello di Potenza, con la «sentenza n. 223/2018», «emessa da altro collegio poco più di un anno dopo la sentenza impugnata», avrebbe aderito alle posizioni espresse dall'Avvocatura generale dello Stato nella menzionata nota e avrebbe addotto anche argomenti ulteriori a favore di un'interpretazione estensiva.



Sotto un primo profilo, avrebbe sostenuto che «l'espressione "costruiti dallo Stato" varrebbe in sostanza a significare "costruiti con oneri a carico dello Stato", "a prescindere, quindi, dalla circostanza che l'acquisto degli alloggi sia operato direttamente dallo Stato ovvero dagli enti pubblici sul cui territorio gli stessi prefabbricati debbano essere installati"».

Al contempo, avrebbe segnalato che lo stesso art. 21-*bis*, comma 1, secondo periodo, farebbe «espresso riferimento al "comune cedente"», allorché disciplina la possibilità di trasferimento degli immobili agli assegnatari, quando detti immobili siano stati realizzati con parziale ricorso a tecniche di edilizia tradizionale.

3.3.2.- Dopo aver dato conto delle soluzioni favorevoli a una estensione ermeneutica del precetto normativo dell'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 244 del 1995, come convertito, la Corte di cassazione esclude tale prospettiva, negando che la norma possa ricomprendere anche gli alloggi prefabbricati di proprietà dei comuni, assegnati agli abitanti delle zone colpite dal terremoto dell'Irpinia del 1980 e acquistati con i fondi di cui al d.l. n. 776 del 1980, come convertito.

3.3.2.1.- In via preliminare, la Cassazione sottolinea che il soggetto legittimato a resistere a una «domanda di trasferimento della proprietà di un bene» non può che essere il «relativo proprietario». Pertanto, il Comune di Pescopagano, in quanto proprietario degli immobili, avrebbe la legittimazione passiva nel giudizio principale.

3.3.2.2.- Quanto all'applicabilità della norma censurata agli alloggi di proprietà del comune, la Corte rimettente, viceversa, la esclude, poiché interpreta il citato art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, nel senso che sia riferito ai soli alloggi costruiti dallo Stato e rimasti nella sua titolarità.

Lo confermerebbe, anzitutto, il dato testuale della disposizione, concernente in via esclusiva la cessione dei prefabbricati che, cumulativamente, *a)* siano stati «costruiti dallo Stato»; *b)* siano situati «nei territori dei comuni della Campania e della Basilicata»; e, infine, *c)* siano stati costruiti «ai sensi del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75». Il rimettente osserva che gli alloggi di cui si contende nel giudizio principale risponderebbero soltanto al secondo dei tre requisiti e non rientrerebbero, pertanto, «nella lettera della previsione normativa in esame».

Inoltre, i commi 3 e 4 dello stesso art. 21-*bis*, nell'individuare nell'amministrazione finanziaria dello Stato il soggetto cui rivolgere le domande di trasferimento della proprietà e che è tenuto alla cessione degli immobili agli assegnatari che ne facciano richiesta, andrebbero a corroborare una lettura dell'art. 21-*bis*, che limita il suo «ambito applicativo ai prefabbricati in proprietà statale».

A detta del giudice *a quo*, l'unica possibilità per «dare un significato» alle disposizioni di cui ai commi 3 e 4 sarebbe quella di «ritenere che i prefabbricati "costruiti dallo Stato" di cui al primo comma dell'articolo 21 bis del decreto-legge n. 244/1995, ai quali dette disposizioni si applicano, siano rimasti in proprietà dello Stato e, quindi, siano diversi da quelli "acquistati con i fondi stanziati nel bilancio dello Stato" di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 57/1982». Quest'ultima previsione stabilisce, in particolare, che «[g]li alloggi prefabbricati, acquistati con i fondi stanziati nel bilancio dello Stato e quelli pervenuti in dono tramite il commissario per le zone terremotate, o che pervengano in dono, tramite il Ministro per il coordinamento della protezione civile, con destinazione alle zone terremotate sono trasferiti in proprietà ai comuni nel cui territorio sono installati».

In virtù di tali considerazioni, il rimettente interpreta la disposizione oggetto di censura nel senso che essa concerne «soltanto quei fabbricati costruiti dallo Stato ai sensi del decreto-legge n. 75/1981 e che siano rimasti in proprietà statale per non essere contemplati nella previsione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 57/1982».

3.3.3.- La Cassazione esclude che a tale esito interpretativo possano opporsi le considerazioni, «pur innegabilmente ragionevoli», svolte dai ricorrenti nel giudizio principale sulla scorta dei rilievi sviluppati nella già richiamata nota del 19 aprile 1999 dell'Avvocatura generale dello Stato e nella «sentenza n. 223/2018» della Corte d'appello di Potenza.

In primo luogo, nega che si possa in alcun modo ricorrere all'interpretazione analogica, non emergendo alcuna lacuna (sui presupposti dell'interpretazione analogica richiama la Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 6 dicembre 2021, n. 38596).

In secondo luogo, esclude che si possa pervenire al risultato ermeneutico auspicato dai ricorrenti mediante una «interpretazione asseritamente estensiva - ma, in effetti, eversiva - del significato della formulazione letterale» della disposizione censurata: proprio il dato testuale precluderebbe una simile opzione (sui limiti determinati dal perimetro letterale delle disposizioni il rimettente richiama la Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 9 settembre 2021, n. 24413).

4.- Così ricostruite le premesse interpretative sulla portata applicativa dell'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, e ritenuta impercorribile una interpretazione costituzionalmente orientata che giunga «al risultato ermeneutico di estendere ai prefabbricati acquistati dai comuni ai sensi del decreto-legge n. 776/1980 la regola della cessione a titolo gratuito ai relativi assegnatari dettata dall'articolo 21 bis del decreto-legge n. 244/1995 per i prefabbricati costruiti dallo Stato ai sensi del decreto-legge n. 75/1981», il giudice *a quo* ritiene che la norma susciti dubbi di legittimità costituzionale.



In particolare, secondo il rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe un trattamento irragionevolmente discriminatorio degli assegnatari degli alloggi prefabbricati acquistati dai comuni ai sensi del d.l. n. 776 del 1980, come convertito, «per soddisfare le esigenze abitative primarie delle popolazioni colpite dal sisma del 1980», rispetto agli assegnatari di alloggi costruiti dallo Stato ai sensi del d.l. n. 75 del 1981, come convertito.

Il giudice *a quo*, pur riconoscendo che rientra nella discrezionalità del legislatore individuare il perimetro dei soggetti meritevoli di un determinato beneficio economico, qual è l'acquisizione gratuita della proprietà di un alloggio prefabbricato, nondimeno ritiene che la selezione dei beneficiari debba rispettare il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

A tal riguardo, richiama la giurisprudenza di questa Corte, nella parte in cui ha affermato che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio [...]». Il giudizio sulla sussistenza e sull'adequatezza di tale collegamento - fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari - è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove all'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto» (così la sentenza n. 44 del 2020, ma sono richiamate, nello stesso senso, anche le sentenze n. 52 del 2021, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013, n. 40 del 2011).

Così illustrato il metro del giudizio sull'irragionevole disparità di trattamento, il rimettente rileva l'assoluta estraneità, rispetto alla *ratio* propria della norma censurata - tutelare il diritto all'abitazione delle popolazioni vittime del sisma che ha colpito l'Irpinia nel 1980 - di fattori attinenti, per un verso, all'ente pubblico territoriale che ha acquistato gli immobili per metterli a disposizione dei terremotati e, per un altro verso, alla fonte normativa di stanziamento dei fondi statali utilizzati per sostenere il relativo costo.

L'esito dello scrutinio non potrebbe dunque che condurre - secondo il giudice *a quo* - «a riconoscere l'irragionevolezza dei criteri normativamente posti quali condizioni per l'accesso al beneficio, giacché si tratta di criteri completamente scollegati tanto dalle condizioni soggettive del beneficiario quanto dalla situazione oggettiva dei territori in cui i prefabbricati sono stati collocati». La distinzione si fonderebbe su parametri «meramente formali e interni all'organizzazione degli apparati pubblici», che risulterebbero «privi di qualunque collegamento con la funzione della provvidenza da erogare, così da contraddire alla stessa *ratio* della disposizione attributiva del beneficio».

5.- In punto di rilevanza, il rimettente afferma che, ove la questione sollevata fosse ritenuta fondata, l'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 244 del 1995, come convertito, «risulterebbe applicabile anche in relazione agli alloggi prefabbricati» di cui si contende nel giudizio principale.

6.- Con atto depositato il 4 aprile 2023, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la non fondatezza della questione.

6.1.- La difesa dello Stato ritiene che sia possibile interpretare la disposizione di cui all'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 244 del 1995, come convertito, «estensivamente, o meglio, coerentemente con la sua *ratio*». Questa viene individuata nell'obiettivo di «consentire allo Stato di fornire aiuto diretto ai territori colpiti dall'evento calamitoso ed alla popolazione residente, interessata dall'emergenza, che a causa del terremoto del 1980 aveva perso l'abitazione di proprietà, attraverso, prima l'assegnazione temporanea degli alloggi, costruiti e/o acquistati con finanziamenti statali e, successivamente, la cessione gratuita della proprietà degli stessi, ai medesimi assegnatari aventi diritto».

Alla luce di tale ragione giustificativa della norma, e a conforto della possibilità di percorrere un'interpretazione estensiva, il Presidente del Consiglio dei ministri adduce anche il disposto di cui all'ultimo periodo del medesimo comma 1 dell'art. 21-*bis*. Questo, in particolare, nel regolare la cessione a titolo gratuito di immobili costruiti con parziale ricorso a tecniche di edilizia tradizionale, fa espresso riferimento proprio al «comune cedente».

La difesa dello Stato osserva, inoltre, che l'interpretazione restrittiva adottata dal giudice rimettente determinerebbe il paradossale effetto di consentire un ingiustificato arricchimento dei comuni concessionari, che avrebbero acquistato gli immobili con fondi statali, e potrebbero richiedere un corrispettivo per la loro alienazione. Una tale imposizione seguirebbe una logica prettamente civilistica nella determinazione dei modi di acquisto della proprietà in esame, logica che non sarebbe applicabile al caso di specie, trattandosi di ipotesi «di costruzione o acquisto di immobili che devono essere considerati quali beni pubblici [...] in quanto destinati a soddisfare una pubblica utilità».

Su tali premesse, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene percorribile un'interpretazione della disposizione censurata che consenta di applicare il trasferimento ivi previsto «nei casi in cui gli alloggi prefabbricati siano stati acquistati ed installati dai Comuni e non direttamente dallo Stato, anche con ricorso a fonti di finanziamento distinte da quelle



indicate dalla norma (D.L. n. 75/1981, conv. in L. n. 219/1981), ma pur sempre statali (come nel D.L. n. 776/1980, conv. in L. n. 874/1980, cui si fa riferimento nel giudizio *a quo* da parte del Comune di Pescopagano)». A ulteriore conferma della necessità di pervenire a un tale esito ermeneutico, la difesa dello Stato rileva come un'interpretazione letterale e restrittiva, qual è quella preferita dal giudice rimettente, limiterebbe «l'applicazione della disposizione di legge a quei casi, in fatto del tutto residuali, di realizzazione di prefabbricati mediante appalto direttamente attribuito e gestito dallo Stato, con irragionevole esclusione di tutti quegli alloggi (che rappresentano la maggioranza), acquistati o costruiti, sempre con risorse esclusivamente statali, in quanto finanziate sul bilancio dello Stato, dai Comuni, quali articolazioni territoriali dello Stato, in qualità di concessionari del Commissario Straordinario del Governo».

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che una tale interpretazione «finirebbe col vanificare lo scopo prefissato dal Legislatore, oltre a creare una ingiustificabile disparità di trattamento, tra assegnatari degli alloggi».

6.2.- Così indirizzata l'interpretazione della disposizione censurata verrebbe meno, ad avviso della difesa statale, il paventato dubbio di legittimità costituzionale posto dal rimettente in riferimento all'art. 3 Cost.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2023, iscritta al n. 26 del registro ordinanze 2023, la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 244 del 1995, convertito, nella parte in cui non prevede la cessione gratuita in proprietà, ai relativi assegnatari, degli alloggi prefabbricati costruiti o acquistati dai comuni delle Regioni Campania e Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del d.l. n. 776 del 1980, come convertito, per violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto agli assegnatari degli alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato, ai sensi del d.l. n. 75 del 1981, come convertito.

2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che G. D. V. e altri dodici assegnatari di prefabbricati, di proprietà del Comune di Pescopagano, che li aveva acquistati con fondi dello Stato, si erano rivolti al Tribunale di Melfi, chiedendo, tra l'altro, una pronuncia di trasferimento a loro favore della proprietà dei citati alloggi, ai sensi dell'art. 21-*bis* del d.l. n. 244 del 1995, come convertito.

Il giudice *a quo* ricorda che la decisione di primo grado era stata favorevole agli attori, mentre la Corte d'appello di Potenza aveva negato il diritto alla cessione gratuita degli alloggi assegnati.

2.1.- Avverso la pronuncia di secondo grado G. D. V. e alcuni appellati (o aventi causa) ricorrevano per cassazione, sostenendo l'applicabilità alla loro situazione del disposto di cui al citato art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo.

2.2.- Nell'esaminare i vari motivi di ricorso, la Corte di cassazione ha identificato «il nucleo della questione [...] nello stabilire se gli alloggi prefabbricati acquistati ed installati dai comuni della Campania e della Basilicata, quali concessionari dello Stato, con i fondi di cui al decreto-legge 776/1980, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 874/1980, possano essere compresi nel perimetro applicativo della disposizione» che reca la norma oggetto di censura.

Il giudice rimettente, dopo ampia e approfondita disamina delle possibili opzioni interpretative, ritiene non percorribile quella costituzionalmente orientata che giunga «al risultato ermeneutico di estendere ai prefabbricati acquistati dai comuni ai sensi del decreto-legge n. 776/1980 la regola della cessione a titolo gratuito ai relativi assegnatari dettata dall'articolo 21 bis del decreto-legge n. 244/1995 per i prefabbricati costruiti dallo Stato ai sensi del decreto-legge n. 75/1981».

2.3.- Sulla base di tale premessa, il giudice *a quo* ritiene che la norma si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost.

L'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, introdurrebbe, infatti, un trattamento irragionevolmente discriminatorio degli assegnatari degli alloggi prefabbricati acquistati dai comuni ai sensi del d.l. n. 776 del 1980, come convertito, «per soddisfare le esigenze abitative primarie delle popolazioni colpite dal sisma del 1980», rispetto agli assegnatari di alloggi costruiti dallo Stato per la medesima finalità ai sensi del d.l. n. 75 del 1981, come convertito. In particolare, il rimettente sostiene che la titolarità degli alloggi messi a disposizione dei terremotati, in capo allo Stato o al comune (pur sempre operante con fondi statali), nonché l'atto normativo di stanziamento dei fondi statali, utilizzati per sostenere il relativo costo, sarebbero profili il cui variare non giustificerebbe un differente trattamento, tenuto conto della *ratio* propria della norma censurata.



2.4.- La Corte di cassazione afferma, inoltre, che solo l'accoglimento della questione sollevata sulla norma censurata consentirebbe la sua applicazione anche agli alloggi prefabbricati di cui si contende nel giudizio principale, il che comproverebbe la rilevanza della questione medesima.

2.5.- Con atto depositato il 4 aprile 2023, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, perorando una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

3.- La questione che la Corte rimettente solleva in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento, è fondata.

4.- L'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, è stato introdotto in sede di conversione del d.l. n. 244 del 1995: uno dei numerosi decreti-legge che si ascrivono alla sequenza di provvedimenti normativi emanati per far fronte, tramite varie tipologie di interventi, alle molteplici criticità determinate dal terremoto che ha colpito l'Irpinia nel 1980.

La norma censurata prevede il trasferimento a titolo gratuito, insieme alle parti comuni, di alloggi prefabbricati a favore di chi ne abbia ottenuto formale assegnazione, anche provvisoria. In particolare, l'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, individua i beni oggetto di tale trasferimento: in rapporto alla loro ubicazione, nei comuni della Campania e della Basilicata; in funzione di chi li ha costruiti, lo Stato; e in relazione alla fonte normativa, in virtù della quale sono stati realizzati e finanziati, il d.l. n. 75 del 1981, come convertito.

Senonché tale delimitazione non ricomprende i beni oggetto della pretesa fatta valere nel giudizio principale, che condividono con la fattispecie disegnata dal legislatore, e in specie con i criteri normativi che determinano gli alloggi oggetto del trasferimento, solo il dato relativo alla loro ubicazione, trattandosi, per il resto, di prefabbricati acquistati o costruiti dal Comune, e non dallo Stato, e realizzati ai sensi del d.l. n. 776 del 1980, come convertito, e non del d.l. n. 75 del 1981, come convertito.

4.1.- Va preliminarmente precisato che il riferimento alla costruzione degli alloggi da parte dello Stato non identifica, di necessità, anche la titolarità dei beni in capo al medesimo, tanto più se si considera che la norma censurata si colloca nell'ambito di un atto normativo che, per effetto di successive integrazioni, fornisce con riguardo a tale profilo indici interpretativi non univoci.

Nel senso della titolarità dei beni in capo allo Stato depongono i commi 3 e 4 del medesimo art. 21-*bis*, i quali prevedono, rispettivamente, che «[l]e domande per ottenere la cessione in proprietà degli alloggi di cui al comma 1 debbono essere presentate dagli interessati all'ufficio del territorio dell'Amministrazione finanziaria della provincia territorialmente competente entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» e che «il responsabile dell'ufficio del territorio stipula nei successivi tre mesi dalla presentazione della domanda stessa l'atto di cessione in proprietà dell'immobile assegnato a ciascun avente diritto».

D'altro canto, il secondo periodo del comma 1 dell'art. 21-*bis* (introdotto con l'art. 5-*bis*, comma 3, del decreto-legge 27 maggio 2005, n. 86, recante «Misure urgenti di sostegno nelle aree metropolitane per i conduttori di immobili in condizioni di particolare disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio», convertito, con modificazioni, nella legge 26 luglio 2005, n. 148) evoca una possibile titolarità degli alloggi in capo al comune, essendo quest'ultimo indicato quale soggetto cedente. La previsione stabilisce, infatti, che «[l]e disposizioni di cui al precedente periodo si applicano anche agli alloggi prefabbricati che siano stati realizzati con parziale ricorso a tecniche di edilizia tradizionale, fatta salva la facoltà del comune cedente di determinare un prezzo di cessione commisurato agli eventuali oneri di manutenzione sostenuti».

Deve, dunque, ritenersi che i beni individuati dall'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, sono tanto quelli rimasti nella titolarità dello Stato, quanto quelli costruiti con oneri a carico dello stesso e trasferiti ai comuni.

4.2.- Ciò premesso, il riferimento alla possibile titolarità degli alloggi, in capo sia allo Stato sia al comune, non risolve il problema della esclusione, dal perimetro normativo dei beni oggetto della cessione obbligatoria e gratuita, dei prefabbricati di cui si chiede il trasferimento nel giudizio principale.

Anche, infatti, a voler adottare una interpretazione più estesa del richiamo agli alloggi «costruiti dallo Stato», l'oggetto della cessione obbligatoria e gratuita, di cui all'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, resta comunque circoscritto ai beni costruiti e finanziati sulla base di una precisa fonte normativa: il d.l. n. 75 del 1981, come convertito.

La norma, pertanto, non include gli alloggi prefabbricati che, al pari di quelli di cui si controverte nel giudizio principale, sono stati realizzati in virtù di quanto disposto da altra fonte normativa (il d.l. n. 776 del 1980, come convertito), diversa e antecedente rispetto a quella richiamata nel citato comma 1 dell'art. 21-*bis*.



Il puntuale riferimento testuale a una specifica disciplina, che identifica gli alloggi oggetto della cessione gratuita, senza includere quelli realizzati in base a una fonte normativa antecedente, è un dato non certo irrilevante e che anzi depone nel senso di una esclusione degli alloggi costruiti in precedenza.

Al contempo, non può invocarsi, tanto più all'interno di una disciplina che attribuisce un beneficio, la sola *ratio* della norma per ravvisare una analogia tra le diverse fonti che disciplinano in maniera articolata la realizzazione degli alloggi prefabbricati, grazie a risorse provenienti talora direttamente dallo Stato, talora da donazioni effettuate allo Stato con vincolo di destinazione a favore delle zone terremotate (art. 2, comma 1, del decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, recante «Disciplina per la gestione stralcio dell'attività del commissario per le zone terremotate della Campania e della Basilicata», convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 1982, n. 187, il cui testo è riprodotto nell'art. 92, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76, recante «Testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982»).

Pertanto, benché sarebbe stata auspicabile una disciplina organica concernente il trasferimento gratuito degli alloggi prefabbricati a favore degli assegnatari, rimasti privi della loro abitazione a causa del terremoto, non è dato disattendere il dato testuale, in nome della sola *ratio* della norma censurata.

5.- Dove, dunque, il testo della disposizione frappone ostacoli all'interprete, è allora che la *ratio* della norma opera quale metro del giudizio sulla irragionevole disparità di trattamento tra la fattispecie delineata dal legislatore e quella cui si ascrive la situazione oggetto del giudizio principale.

5.1.- Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso» (da ultimo sentenza n. 270 del 2022, nello stesso senso sentenze n. 43 del 2022 e n. 276 del 2020), sicché «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* [...]» (sentenza n. 172 del 2013)» (sentenza n. 107 del 2018)» (sentenza n. 112 del 2021).

5.2.- Ebbene, non vi è dubbio che la ragione giustificativa della norma censurata si debba rinvenire - come già anticipato - nell'esigenza di garantire agli assegnatari di tali alloggi una maggiore stabilità nella tutela della loro esigenza abitativa tramite l'acquisizione di un diritto di proprietà, vincolato al soddisfacimento del richiamato bisogno. L'art. 21-bis, comma 5, del d.l. n. 244 del 1995, come convertito, dispone, infatti, che «[g]li alloggi ceduti in proprietà agli aventi diritto devono conservare, a pena di nullità dell'atto di cessione, la loro destinazione abitativa, non sono cedibili in locazione, permuta, usufrutto o comodato e non sono alienabili per venti anni a decorrere dalla data di accatastamento».

5.3.- Chiarita la funzione della norma censurata, non si ravvisa alcuna ragionevole e necessaria connessione fra tale *ratio*, orientata alla tutela degli assegnatari degli alloggi prefabbricati, ubicati nei comuni colpiti dal terremoto dell'Irpinia, e il tipo di ente pubblico che si è fatto carico della loro costruzione o acquisizione: il comune piuttosto che lo Stato.

Ancor meno giustificabile è restringere l'ambito dei beneficiari a coloro che siano assegnatari di un prefabbricato realizzato sulla base di uno specifico decreto-legge, anziché di un diverso atto normativo parimenti intervenuto nello stesso contesto di gestione dell'emergenza abitativa suscitata dall'evento sismico.

Gli elementi che differenziano la previsione legislativa dalla condizione in cui versano i ricorrenti del giudizio principale attengono a profili che risultano del tutto estranei alle istanze di tutela che sorreggono la norma: istanze che si limitano a sopperire, con la proprietà di alloggi prefabbricati, alle esigenze abitative di chi, oltre quarant'anni fa, è stato vittima degli effetti distruttivi del terremoto verificatosi in Irpinia.

L'esclusione dalla norma censurata della platea di beneficiari individuata dal giudice *a quo* non trova, dunque, alcuna logica giustificazione e comporta una irragionevole disparità di trattamento fra le due categorie di soggetti, parimenti meritevoli della medesima protezione.

5.4.- Le considerazioni svolte conducono a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 244 del 1995, come convertito, nella parte in cui non prevede la cessione gratuita in proprietà ai relativi assegnatari degli alloggi prefabbricati costruiti o acquistati dai comuni delle Regioni Campania e Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del d.l. n. 776 del 1980, come convertito.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244 (Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 341, nella parte in cui non prevede la cessione gratuita in proprietà ai relativi assegnatari degli alloggi prefabbricati costruiti o acquistati dai comuni delle Regioni Campania e Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n. 874.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 settembre 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 ottobre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230189

N. 190

Sentenza 21 settembre - 17 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Riscossione - Diretta impugnabilità del ruolo e della cartella, invalidamente notificati, conosciuti occasionalmente tramite la consultazione dell'estratto di ruolo (nel caso di specie: impugnazione di una cartella relativa alla TARSU del 2011) - Esclusione, in via generale - Possibilità ammessa alle sole ipotesi espressamente previste - Denunciata violazione del diritto di difesa e del principio di uguaglianza - Inammissibilità delle questioni - Pressante auspicio che il Governo dia attuazione alla revisione del sistema nazionale della riscossione secondo i principi e criteri contenuti nella delega conferitagli dalla legge 9 agosto 2023, n. 111.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 12, comma 4-bis, così come modificato dall'art. 3-bis del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, in vigore dal 21 dicembre 2021.
- Costituzione, artt. 3, 24, 77, 111, 113 e 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come aggiunto dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, promossi dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli con ordinanza del 23 gennaio 2023 e dal Giudice di pace di Napoli con ordinanza del 3 febbraio 2023, iscritte, rispettivamente ai numeri 18 e 95 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 9 e 27, prima serie speciale, dell'anno 2023, le cui trattazioni sono state fissate per l'adunanza in camera di consiglio del 20 settembre 2023.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;
deliberato nella camera di consiglio del 21 settembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 gennaio 2023 (r.o. n. 18 del 2023), la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli ha sollevato, nel corso di un giudizio tributario promosso in data 28 luglio 2021 e in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), così come modificato dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, in vigore dal 21 dicembre 2021.

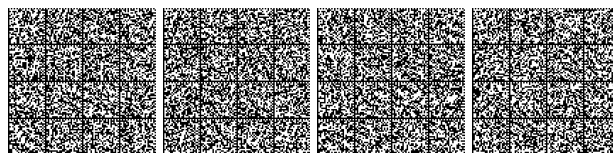
1.1.- La suddetta disposizione prevede: «L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per effetto di quanto previsto nell'articolo 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'articolo 48-*bis* del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione».

1.2.- Il giudice rimettente muove dalla premessa che la disposizione richiamata «costituisce norma processuale di immediata applicazione e pertanto ne va fatta applicazione anche nel presente giudizio» in quanto la recente «S.C. a SS.UU. (sent. 06/09/2022, n. 26283)» avrebbe sancito «che tale norma si applica anche ai processi pendenti, qualificandola come una condizione dell'azione di natura “dinamica” e quindi con dimostrazione a carico della parte che deve così dar prova dell'attualità del suo interesse ad agire (e cioè della sussistenza delle ipotesi previste dalla norma stessa)».

2.- La CGT ripercorre, poi, l'*iter* giurisprudenziale in ordine alla possibilità di impugnazione “diretta” ed “anticipata” di ruolo e cartella, richiamando «la Cass. a SS.UU. (sent. 19704/2015)» che avrebbe affermato «l'immediata impugnabilità del Ruolo in mancanza di notifica della Cartella senza dover necessariamente attendere la notifica di un atto successivo, e ciò in base ad una lettura dell'art. 19 citato, orientata alla tutela del diritto di difesa previsto in Costituzione».

In tale pronuncia sarebbe stata valorizzata la circostanza per cui, a causa dell'esecutività del ruolo non impugnato, il contribuente rischiava di vedersi esposto ad una procedura esecutiva con tutela solo risarcitoria e quindi «“postuma”» dei suoi diritti, sicché «la mancanza/nullità della notifica non inficia di per sé il Ruolo e/o la Cartella, ma rende possibile l'esame del merito della pretesa, in funzione recuperatoria al fine di contestarne l'attualità ad es. per l'intervenuta prescrizione».

3.- Quanto alla rilevanza, la CGT riferisce che le questioni di legittimità costituzionale sarebbero incentrate solo sulla cartella relativa alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) del 2011 pretesa dal Comune di Quarto, in quanto la notificazione sarebbe stata effettuata il 20 ottobre 2012 a familiare convivente, ma non risulterebbe inviata «la debita CAN», con conseguente nullità della stessa, né sarebbero state prodotte in giudizio «notifiche di ulteriori atti che possano avere interrotto la prescrizione».



Il rimettente, poi, precisa che, «applicando la norma», il ricorso sarebbe destinato «ad essere dichiarato inammissibile perché si tratta di impugnativa del c.d. Estratto di Ruolo (rectius: impugnativa immediata del Ruolo a prescindere dalla notifica di un atto) al di fuori delle ipotesi previste dal comma 4 bis».

Se, invece, la norma di cui alla novella dovesse essere ritenuta costituzionalmente illegittima nella parte in cui consente l'impugnativa "diretta" esclusivamente nelle ipotesi in essa previste (pregiudizi sorti nei rapporti con la pubblica amministrazione), il ricorso del contribuente dovrebbe essere accolto.

Ciò, in quanto sarebbe «pacifico che la prescrizione in tema di tributi locali è di 5 anni» e «sul punto la giurisprudenza ritiene applicabile la norma di cui all'art. 2948 cod. civ. per tutti quei tributi che devono "pagarsi periodicamente ad anno" [...]» e, dunque, poiché la TARSU sarebbe stata relativa all'anno 2011, in assenza di atti interruttivi notificati, «la relativa pretesa dovrebbe essere dichiarata prescritta».

4.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni, la CGT si sofferma sul vulnus, da parte della norma censurata, del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., delineando rilievi in parte comuni anche alla ritenuta violazione del diritto di difesa, di cui all'art. 24 Cost.

4.1.- Sotto un primo profilo, vi sarebbe violazione del principio di uguaglianza in quanto la tutela giurisdizionale del contribuente avverso la pretesa tributaria risulterebbe «diversa (e deteriore) laddove sia competente il GT rispetto alla tutela accordata innanzi al G.O. per le medesime ipotesi e per le medesime ragioni».

Infatti, per il rimettente, questa Corte, con la sentenza n. 114 del 2018, avrebbe «sancito l'ammissibilità delle opposizioni ex art. 615 cpc (innanzi al G.O.) laddove esse non riguardino "contestazioni del titolo" che invece sono riservate al G.T.».

Tale sentenza si sarebbe «inseri[ta] nel solco delle SS.UU. del 2015 completando la tutela del contribuente», in quanto in tal modo «[i]l Ruolo risultava sempre impugnabile: innanzi al G.T. in mancanza di notifica di un atto (funzione recuperatoria) ed innanzi al G.O. per le questioni successive che non riguardavano più il titolo (in mancanza di impugnazioni l'avvenuta notifica cristallizzava la pretesa tributaria)».

La CGT, quindi, rimarca che «[l]a riforma del 2021 e la successiva interpretazione delle SS.UU. del 2022» avrebbero mutato «notevolmente il quadro», rendendo «oggettivamente più difficoltosa la possibilità di tutela innanzi al G.T.».

Un esempio della tutela affievolita del contribuente si rinverrebbe nell'istituto della prescrizione, in quanto «laddove essa venga fatta valere contro una cartella che si assume non notificata l'impugnativa va fatta al G.T.», ma non sarebbe più possibile «in via immediata» - tranne che nelle ipotesi previste dalla novella - essendo necessario «attendere la notifica di un atto successivo (magari esecutivo) per poter contestare la pretesa (con evidenti rischi di tutela meramente risarcitoria)».

Diversamente, prosegue il rimettente, «laddove si discuta di prescrizione successiva alla notifica della cartella (e non vi sia contestazione di tale notifica) la giurisdizione - come da insegnamento della stessa S.C. - spetta al G.O.».

Osserva la CGT che «[i]n tal caso sarà possibile l'opposizione ex art. 615 cpc e la tutela sarà esperibile immediatamente indipendentemente dalla notifica di un ulteriore atto e sine die (e con tutti i poteri riconosciuti dal codice di rito al G.O.)» e ciò costituirebbe una disparità di trattamento che aggraverebbe anche le possibilità di tutela effettiva.

4.2.- Sotto un secondo profilo, la violazione del principio di uguaglianza si verificherebbe perché le ipotesi previste dalla norma censurata non esaurirebbero tutti i possibili pregiudizi derivanti dal permanere di un'indebita iscrizione a ruolo.

Infatti, per il rimettente l'impugnazione immediata di ruolo e cartella, invalidamente notificati, sarebbe consentita in virtù della nuova norma solo per i tre «pregiudizi» individuati dalla legge, tutti legati ai rapporti del contribuente con la pubblica amministrazione, mentre resterebbero irragionevolmente sforniti di tutela immediata, tra gli altri: a) il pregiudizio riguardante «la stessa possibilità di subire l'esecuzione senza poter preventivamente paralizzare la pretesa (ma dovendosi necessariamente [...] affidare ad una tutela di urgenza, in presenza magari di un pignoramento di uno stipendio)»; b) quello per cui «gli Istituti di Credito (pur non potendo accedere direttamente all'anagrafe tributaria) sono molto attenti ai debiti tributari ed un'impresa che esponesse debiti fiscali in bilancio (anche se risalenti e con indicazione della contestazione degli stessi) vedrebbe senza dubbio peggiorare il suo rating e avrebbe difficoltà per l'accesso al credito, almeno non a condizioni ottimali»; c) nonché quello relativo a «qualsiasi altro mutuo, anche in favore di soggetti non esercenti attività di impresa».

Per il giudice *a quo* si dovrebbe riflettere, quanto alla sussistenza di un possibile pregiudizio, anche «[sul]le segnalazioni che a norma del Codice della Crisi d'Impresa le Agenzia Fiscali, l'Inps etc. sono obbligati ad inviare alle Imprese in mora con i pagamenti all'Erario (soprattutto al fine di valutare l'instaurazione di una procedura di Composizione Negoziata della Crisi)»; ed infatti «anche questo costituisce un campanello d'allarme che condiziona pesantemente l'accesso al credito (v. art. 25 novies C. Crisi Impresa che obbliga i "creditori qualificati" a segnalare l'esistenza di debiti anche di importo non elevato con comunicazione da inviare anche agli Organi di Controllo)».



5.- La CGT deduce anche la violazione dei parametri di cui agli artt. 24 e 113 Cost., in quanto la nuova norma, per come interpretata, comprimerebbe in maniera ingiustificata il diritto di difesa, «costituzionalmente garantito (anche a livello CEDU e di diritto dell'Unione)», facendo «regredire la possibilità di tutela che era stata sancita dalle SS.UU. del 2015».

5.1.- Sotto un primo profilo il rimettente osserva che «nelle ipotesi non contemplate dal comma 4 bis per poter impugnare il Ruolo il contribuente è costretto ad attendere la notifica di un atto successivo che però spesso è un atto esecutivo (ad es. il pignoramento o comunque la minaccia di un atto esecutivo-cautelare come il preavviso di fermo o di ipoteca)». In tali casi, quindi, il contribuente «subi[rebbe] un danno immediato (mancanza di disponibilità del bene: ad es. blocco di parte del suo stipendio) che non può in alcun modo prevenire se non ricorrendo alla tutela cautelare dopo aver subito tale pregiudizio».

5.2.- Sotto un secondo profilo, il giudice *a quo* denuncia «analoga ed ingiustificata compressione del diritto di difesa [...] nelle ipotesi [...] in cui non si tutelano tutti i possibili pregiudizi derivanti dall'iscrizione a Ruolo».

6.- Infine, la CGT, da un lato, non misconosce le «ragioni sottese alla norma sotto esame: a seguito delle SS.UU. del 2015 è evidente che il Legislatore si è preoccupato di evitare un proliferare di ricorsi per carichi anche molto risalenti e che a fronte di esazione piuttosto improbabile avrebbero gravato in maniera eccessiva sugli uffici sottraendo risorse preziose e causando il danno economico della possibile condanna al pagamento delle spese di giudizio».

Dall'altro, tuttavia, manifesta «perplexità» per «il fatto che per risolvere tale problema il Legislatore sia intervenuto condizionando pesantemente la possibilità di difendersi in giudizio».

Peraltro, ad avviso della CGT «in concreto il Legislatore avrebbe potuto adottare soluzioni più snelle e con costi irrisori, che comunque sarebbero state rispettose del diritto di difesa» e, in particolare, «si sarebbe potuto prevedere un obbligo di ricorso amministrativo imponendo quindi all'Amministrazione di esprimersi sull'attualità della pretesa (e magari prevedere un'ipotesi di silenzio-accoglimento) [...]» oppure «si sarebbe potuto impedire per legge qualsiasi azione esecutiva o cautelare prima della notifica di un nuovo atto ricognitivo».

7.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibili e, comunque, non fondate le questioni.

7.1.- Preliminarmente, l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità «parziale» delle questioni per difetto di rilevanza «laddove il Giudice rimettente sostiene che le ipotesi di cui al citato comma 4-bis non esaurirebbero tutti i possibili pregiudizi correlati ad un'indebita iscrizione a ruolo meritevoli di tutela anticipata».

La CGT, infatti, avrebbe proceduto ad «una elencazione esemplificativa di casi non contemplati dalla legge e rispetto ai quali, a suo avviso, preponderanti esigenze di parità di trattamento (art. 3 Cost.) e di tutela del diritto di difesa (artt. 24 e 113 Cost.) imporrebbero comunque di riconoscere la tutela anticipata».

Tuttavia, per la difesa dello Stato, non sarebbe stato né allegato né dimostrato dal contribuente «alcun ipotetico pregiudizio» asseritamente subito, diverso da quelli tipizzati dal legislatore, ma comunque meritevole di tutela anticipata.

Per l'Avvocatura, dunque, «[i]n un contesto di giurisdizione "soggettiva"» non potrebbe predicarsi la sussistenza di un interesse a ricorrere avverso l'estratto di ruolo «in assenza di una lesione giuridicamente rilevante».

La norma censurata, quindi, non sarebbe «destinata a trovare applicazione nel caso di specie».

8.- Quanto al merito, l'Avvocatura, dopo aver richiamato l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 19, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), da parte della Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 2 ottobre 2015, n. 19704, prosegue evidenziando le ragioni ispiratrici della novella normativa.

Per la difesa erariale tale disposizione avrebbe tratto origine dalla «Relazione finale del 30 giugno 2021 della Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria», che avrebbe segnalato «tra le principali problematiche, proprio quella dell'impugnabilità o meno dell'estratto di ruolo».

In particolare, in tale documento sarebbe stata stigmatizzata l'imponente proliferazione dei ricorsi «avverso gli estratti di ruolo».

8.1.- L'Avvocatura, quindi, evidenzia «[i] principi affermati da Cass. SS.UU., n. 26283/2022», che avrebbe ritenuto l'immediata applicabilità di tale nuova disposizione ai processi pendenti, in quanto il nuovo art. 12, comma 4-bis, del d.P.R. n. 602 del 1973, «“selezionando specifici casi in cui l'invalida notificazione della cartella ingenera di per sé il bisogno di tutela giurisdizionale, ha plasmato l'interesse ad agire, condizione dell'azione avente natura 'dinamica' che, come tale, può assumere una diversa configurazione, anche per norma sopravvenuta, fino al momento della decisione”».



Sarebbe stato superato, allora, il precedente orientamento fondato sul principio «della generalizzata tutela immediata affermato nel 2015», avendo la novella «legittimamente individuato i casi specifici di “azione diretta” avverso il ruolo e la cartella di pagamento che si assuma invalidamente notificata».

8.2.- La difesa dello Stato passa, poi, ad esaminare, nel complesso, le censure di illegittimità costituzionale sollevate dalla CGT sia in relazione al principio di uguaglianza che al diritto di difesa.

8.2.1.- In primo luogo, rappresenta l'assenza di vuoti di tutela per il contribuente, in quanto la nuova norma vieterebbe solo «l'impugnabilità in via “diretta” di ruolo e cartella invalidamente notificati», ma «non anche quella in via “indiretta”». Si porrebbe, quindi, solo un «problema di tempestività della tutela», ossia «se sia legittimo o meno che il contribuente debba attendere l'inizio del procedimento esecutivo per dolersi dell'erronea notifica di eventuali cartelle di pagamento».

8.2.2.- In secondo luogo, per l'Avvocatura, la novella del 2021 si sarebbe «limitata a “conformare” - non già a negare - talune tecniche di tutela concretamente esperibili nel solo caso di avvio dell'esecuzione entro l'anno».

8.2.3.- In terzo luogo, le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione non terrebbero conto della peculiare modalità di funzionamento dell'attività di riscossione, che riguarderebbe una «stratificazione di crediti vetusti» e non riscossi, ricompresi nel «c.d. “magazzino della riscossione”» e «non suscettibili di riscossione», rispetto ai quali, dunque, «nessuna iniziativa esecutiva verrà giammai attivata dall'Agente della riscossione». Tali crediti, quindi, sarebbero «soltanto formalmente [...] ancora in carico all'Agente della riscossione», dovendosi «definire i rapporti con gli Enti creditori secondo l'attuale meccanismo del c.d. “scalare inverso”, basato sull'esame prioritario delle annualità più recenti».

Ciò sarebbe dipeso dalle ripetute proroghe legali dei termini di presentazione delle «comunicazioni di inesigibilità», che si sarebbero susseguite nel tempo (si richiamano in particolare «l'art. 1, comma 684, primo periodo della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 e s.m.i. e l'art. 68, comma 4, del D.L. n. 18/2020 come modificato, da ultimo, dall'art. 4, comma 1, lett. c) del D.L. n. 41/2021»), di cui «da[rebbero] ampiamente conto le due recenti sentenze di codesta Corte n. 66/2022 e n. 51/2019».

9.- Per l'Avvocatura, dunque, l'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973, si sarebbe limitato «a selezionare le impugnative anticipate utilmente decidibili nel merito alla luce del principio generale dell'interesse ad agire», senza pregiudizio per il principio di uguaglianza e per il diritto di difesa, anche perché sarebbe orientamento costante di questa Corte il riconoscere ampia discrezionalità al legislatore in tema di disciplina degli istituti processuali.

Chiarisce la difesa erariale che «[l]a soluzione offerta dalle Sezioni Unite del 2015 [...] si inseriva in un contesto ordinamentale profondamente diverso da quello attuale [...] in cui non era chiara la possibilità di portare all'attenzione del giudice tributario l'atto di pignoramento».

A tali questioni avrebbe posto rimedio la giurisprudenza di legittimità. Infatti, «con la sentenza n. 13913 del 2017» essa avrebbe riconosciuto la sussistenza della giurisdizione tributaria «in tema di opposizione agli atti esecutivi riguardante l'atto di pignoramento, che sia viziato per omessa o invalida notificazione della cartella di pagamento (o degli altri atti presupposti)».

Inoltre, prosegue l'Avvocatura, questa Corte «con la nota sentenza n. 114 del 2018 ha risolto definitivamente ogni problema», dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 602 del 1973, «“nella parte in cui non prevede che, nelle controversie che riguardano gli atti dell'esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento o dell'avviso di cui all'art. 50 del d.P.R. n. 602 del 1973, sono ammesse le opposizioni regolate dall'art. 615 del codice di procedura civile”».

Non vi sarebbe, in definitiva, nell'attuale quadro ordinamentale alcun vuoto di tutela.

10.- Per la difesa dello Stato, poi, non vi sarebbe alcun contrasto con l'art. 3 Cost., né in relazione al principio di uguaglianza, in assenza dell'indicazione di un «*tertium comparationis*», e neppure per intrinseca irrazionalità della norma, in quanto non sussisterebbe un principio costituzionalmente rilevante di necessaria uniformità di regole procedurali, sicché la differenza delle regole di accesso alla giurisdizione tributaria rispetto a quella ordinaria non integrerebbe di per sé alcun possibile vulnus costituzionale.

L'Avvocatura riporta, quindi, l'affermazione della Corte di cassazione, a sezioni unite, sentenza 6 settembre 2022, n. 26283, dove si osserva che «“l'accesso ridotto alla tutela immediata non incide sul diritto a un processo, poiché resta piena e ampia la tutela generale, presidiata anche dai poteri cautelari del giudice”».

Le finalità della novella sarebbero, dunque, non solo quella di contrastare la prassi di azioni giudiziarie proposte anche a distanza di tempo assai rilevante dall'emissione delle cartelle a fronte «dell'inattività dell'agente per la riscossione», ma anche quella di una riduzione del contenzioso, nella consapevolezza che «“la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera”» (è citata la sentenza n. 155 del 2014 di questa Corte).



Il fine della novella sarebbe stato, quindi, quello di «arginare l'instaurazione [...] di una mole di giudizi potenzialmente idonea a pregiudicare la funzionalità del sistema giudiziario nel suo complesso».

11.- La norma censurata, da questo punto di vista, avrebbe inteso «selezionare e tipizzare, compatibilmente con il principio dell'interesse ad agire [...] ipotesi in cui la tutela anticipata di merito continua ad essere riconosciuta» e ciò «in ragione della oggettiva sussistenza di un interesse alla immediata reazione giudiziale».

12.- Inoltre, la difesa erariale, anche con riferimento agli ««ulteriori pregiudizi»» derivanti dall'iscrizione a ruolo e che, secondo il giudice *a quo*, resterebbero fuori dalla «tutela anticipata», rimarca che la citata sentenza n. 26283 del 2022 della Corte di cassazione avrebbe escluso vuoti di tutela anche nel ««pignoramento di crediti»» di cui all'art. 72-*bis* del d.P.R. n. 602 del 1973: «piena e ampia» resterebbe dunque «la tutela generale del contribuente, presidiata anche dai poteri cautelari del giudice».

12.1.- Peraltro, per la difesa erariale nessun dubbio potrebbe ragionevolmente porsi in relazione alla possibilità per l'imprenditore, «a fronte delle «segnalazioni dei creditori pubblici qualificati» di cui all'art. 25-*novies* del Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza» inviate a lui o all'organo di controllo della società, di contestarle «impugnando le sottostanti cartelle di pagamento che si asseriscano non validamente notificate».

12.2.- Infine, l'Avvocatura conclude precisando che, anche in relazione «ai casi in cui l'esistenza del debito tributario possa rendere più difficile l'accesso al mercato creditizio», il dubbio di costituzionalità potrebbe essere superato «muovendo da una lettura estensiva e adeguatrice del citato comma 4-*bis*», prospettando, dunque, la possibilità, «avuto riguardo alla *ratio* di tale norma», di ritenere «la non tassatività delle fattispecie ivi previste».

In tal modo, dunque, il contribuente, ove «riuscisse a dimostrare che la pretesa creditoria» anche se solo formalmente risultante dall'estratto di ruolo, «sia comunque lesiva di una sua specifica situazione giuridica soggettiva», potrebbe agire immediatamente in giudizio per la tutela dei propri diritti, al fine di conseguire «l'accertamento negativo dell'esistenza del credito».

13.- Con ordinanza del 3 febbraio 2023 (r.o. n. 95 del 2023), il Giudice di pace di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 77, 111, 113 e 117 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973, così come modificato dall'art. 3-*bis*, del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, in vigore dal 21 dicembre 2021, anche nell'interpretazione fornita dalla sentenza della Cassazione n. 26283 del 2022.

13.1.- Il rimettente evidenzia che dette questioni sono sorte nel corso di un giudizio di opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ., promosso con atto di citazione notificato il 15 dicembre 2020, con il quale il contribuente assumeva di essere venuto a conoscenza, consultando l'estratto di ruolo, di cartelle esattoriali non pagate a proprio carico, «mai giunte alla sua conoscenza o comunque affette da vizi insanabili», relative a sanzioni «per Violazione Codice della Strada».

Aggiunge il rimettente che si sono costituite in giudizio sia la Prefettura di Salerno sia l'Agenzia delle entrate-Riscossione (ADER), quest'ultima eccependo di aver regolarmente notificato la cartella di pagamento e, comunque, l'inammissibilità dell'opposizione ai sensi dell'art. 3-*bis* del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, anche «alla luce della pronuncia della Suprema Corte di Cassazione a SS.UU. n. 26283/2022».

14.- In punto di rilevanza il Giudice di pace, enfatizza, in termini generali, il «grande rilievo» delle questioni «sia per il cospicuo contenzioso pendente», sia «per la soluzione poco condivisibile suggerita dalla S.C. a SS.UU. in ordine alla efficacia retroattiva di una norma emanata a mezzo decretazione d'urgenza».

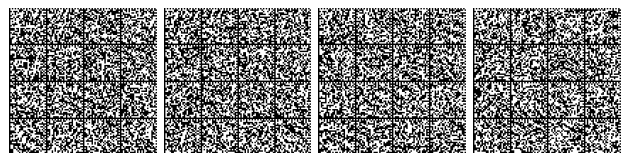
Ricorda, poi, che la «Corte di Cassazione a Sezioni Unite con precedente pronuncia n. 19704/2015 ha chiaramente ritenuto «ammissibile l'impugnazione della cartella (e/o del ruolo) che non sia stata (validamente) notificata e della quale il contribuente sia venuto a conoscenza attraverso l'estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario»».

Al contrario, con la novella legislativa e a seguito della nuova pronuncia della Corte di cassazione, a sezioni unite, n. 26283 del 2022, «il diritto [di] difesa appare quantomeno compresso e tutte le procedure pendenti verrebbero liquidate con pronuncia di inammissibilità senza tener conto della loro eventuale fondatezza del merito».

15.- Il Giudice di pace, quanto alla non manifesta infondatezza, si duole prioritariamente della violazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 24 Cost.

Infatti, dopo aver affermato che l'efficacia retroattiva della norma censurata non sarebbe stata «postulata dal legislatore», ma «dalla Suprema Corte con la [...] pronuncia num. 26283/2022», richiama la sentenza di questa Corte n. 66 del 2002, la quale avrebbe ritenuto che «[u]na volta precisata la natura innovativa della [...] disposizione, va accertato se la prevista «retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza [...] e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti»».

Nel caso in esame la retroattività della norma penalizzerebbe «i contribuenti nei giudizi già pendenti e promossi anni prima» e si porrebbe «in netto ed aperto contrasto con valori ed interessi costituzionalmente protetti».



Per il giudice *a quo*, dunque, «[i]l voler attribuire alla norma incriminata efficacia retroattiva a tutti i procedimenti pendenti disinteressandosi, a prescindere dalla decisione nel merito, della loro proposizione prima della fase pandemica, dell'attività processuale svolta, dei costi di giustizia sostenuti e dei successivi costi di registrazione delle pronunce si estrinseca quale atto di forte violazione e prevaricazione».

Ciò che comporterebbe quindi «una evidente lesione del principio di buona fede ed affidamento del contribuente».

Sarebbe, in definitiva, «irragionevole, illogica, illegittima, ingiusta ed altamente lesiva la soluzione adottata dalle SS.UU. per porre rimedio all'eccessivo numero dei procedimenti pendenti».

15.1.- Il rimettente precisa poi che «l'impianto della norma tipicizza le ipotesi in cui è ammessa l'impugnazione del ruolo e della cartella di pagamento», sicché l'ambito delle previsioni sarebbe alquanto riduttivo e discriminerebbe tutti i contribuenti che non operano con la pubblica amministrazione, i quali però dalla iscrizione a ruolo del debito erariale subiscono un pregiudizio.

In tal modo il diritto ad un equo processo sarebbe riservato, dalla norma censurata, solo a coloro che intrattengono rapporti con la pubblica amministrazione.

La nuova disposizione, prosegue il Giudice di pace, «potrebbe introdurre disparità di trattamento tra un'impresa ammessa alla tutela "preventiva" per partecipare a una gara d'appalto e una persona fisica, potenziale destinataria di un pignoramento del conto corrente e/o di un preavviso di ipoteca, alla quale è preclusa l'azione giudiziaria anticipata» che, invece, sarebbe stata «già ampiamente garantita prima della novella».

Infatti, un «interesse attuale e concreto» del contribuente all'impugnazione «diretta» potrebbe ravvisarsi anche in situazioni «"omogenee"» rispetto a quelle inerenti ai rapporti con la pubblica amministrazione.

Da questo punto di vista, una grave situazione di pendenze fiscali potrebbe, a detta del giudice *a quo*, determinare «l'esclusione anche da un qualsiasi contratto, anche di appalto, in regime privatistico», poiché «[l']avvenuta inclusione dei reati tributari tra i reati-presupposto del d.lgs. n. 231/2001 spinge [...] anche i contraenti privati [...] ad una attenta verifica circa le pendenze fiscali delle potenziali controparti».

Inoltre andrebbero considerati, ai fini della necessità della tutela anticipata, la «possibile mancata concessione [...] riduzione e/o [...] revoca di finanziamenti bancari», come pure gli «effetti ostativi dei debiti fiscali sulla circolazione delle aziende, le cui vicende risulterebbero negativamente influenzate, in termini di prezzo e/o di garanzie, dalle pendenze risultanti dall'estratto di ruolo o da altro documento quale la certificazione di cui all'art. 14, d.lgs. n. 472/97».

15.2.- Il rimettente paventa anche la «violazione dell'art. 77, comm[i] 1° e 2°, Cost.», evidenziando un «[a]ltro dubbio» in ordine alla compatibilità dell'art. 3-*bis* del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, con «i principi sanciti dall'art. 77 Cost.», essendo carente il «requisito di specifica necessità e urgenza».

15.3.- Per il Giudice di pace sussisterebbe anche la violazione dei parametri di cui agli artt. 111 e 113 Cost., in quanto la norma censurata avrebbe «introdotta nell'ordinamento una utilità solo ed esclusivamente a favore della PA», precludendo «il diritto di difesa del contribuente, restringendolo a soli tre casi tassativi sempre ad esclusivo appannaggio della P.A.».

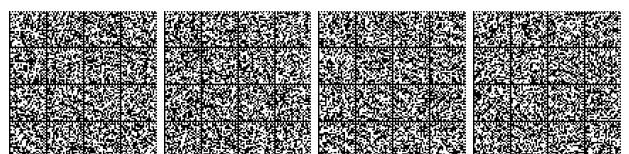
15.4.- Per il giudice *a quo*, infine, la novella sarebbe in contrasto anche con il parametro di cui all'art. 117 Cost., avendo violato «il principio» per cui «[l']a potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

16.- Tardivamente il 31 agosto 2023 Ivano Tarquini depositava una opinione scritta quale *amicus curiae*.

Considerato in diritto

1.- La CGT di primo grado di Napoli, con ordinanza del 23 gennaio 2023 (r.o. n. 18 del 2023), dubita, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973, come modificato dall'art. 3-*bis* del d.l. n. 146 del 2021, come convertito.

Tale norma, innalzando la soglia del bisogno di tutela giurisdizionale dei contribuenti ai fini della impugnazione «diretta» del ruolo e della cartella, invalidamente notificati, ma conosciuti occasionalmente tramite la consultazione dell'estratto di ruolo, stabilisce: «L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per effetto di quanto previsto nell'articolo 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera



a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'articolo 48-bis del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio riguardante, in particolare, l'impugnazione di una cartella relativa alla TARSU del 2011, di cui si assumeva l'invalidità della notifica, conosciuta tramite la consultazione di estratti di ruolo, con conseguente maturazione della prescrizione del credito tributario, in assenza di atti interruttivi della stessa.

2.- La CGT - che, seguendo l'interpretazione fornita dalla sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione n. 26283 del 2022, ha ritenuto tale novella applicabile anche ai giudizi pendenti - in punto di rilevanza evidenzia che, se le questioni di legittimità costituzionale fossero ritenute non fondate, troverebbe applicazione la norma censurata, che identifica l'interesse ad agire esclusivamente in pregiudizi attinenti ai rapporti con la pubblica amministrazione, sicché il ricorso dovrebbe essere dichiarato inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Diversamente, se le stesse questioni fossero ritenute fondate, «nella parte in cui [la norma] non consente l'impugnativa diretta al di fuori delle ipotesi da essa stessa previste», permarrebbe l'interesse ad agire del contribuente e, in assenza di atti interruttivi, stante l'acclarata invalidità della notificazione della cartella, dovrebbe essere dichiarata la prescrizione del credito tributario.

3.- Il giudice *a quo*, quanto alla non manifesta infondatezza, con riferimento al parametro di cui all'art. 3 Cost., deduce la violazione del principio di uguaglianza, poiché, a seguito della novella, la tutela giurisdizionale del contribuente dinanzi al giudice tributario sarebbe «diversa (e deteriore) laddove sia competente il GT rispetto alla tutela accordata innanzi al G.O. per le medesime ipotesi e per le medesime ragioni».

Infatti, per il rimettente, questa Corte, con la sentenza n. 114 del 2018, avrebbe «sancito l'ammissibilità delle opposizioni ex art. 615 cpc (innanzi al G.O.) laddove esse non riguardino "contestazioni del titolo" che invece sono riservate al G.T.».

Tale sentenza si sarebbe «inseri[ta] nel solco delle SS.UU. del 2015 completando la tutela del contribuente», in quanto in tal modo «[i]l Ruolo risultava sempre impugnabile: innanzi al G.T. in mancanza di notifica di un atto (funzione recuperatoria) ed innanzi al G.O. per le questioni successive che non riguardavano più il titolo (in mancanza di impugnazioni l'avvenuta notifica cristallizzava la pretesa tributaria)».

La CGT, quindi, rimarca che «[l]a riforma del 2021 e la successiva interpretazione delle SS.UU. del 2022» avrebbero mutato «notevolmente il quadro», rendendo «oggettivamente più difficoltosa la possibilità di tutela innanzi al G.T.».

Infatti, l'intervenuta prescrizione - esemplifica il rimettente - non potrebbe più essere dedotta «in via immediata» dinanzi a quest'ultimo - tranne che nelle ipotesi previste dalla novella - essendo necessario «attendere la notifica di un atto successivo (magari esecutivo) per poter contestare la pretesa (con evidenti rischi di tutela meramente risarcitoria)».

Diversamente, prosegue il rimettente, «laddove si discuta di prescrizione successiva alla notifica della cartella (e non vi sia contestazione di tale notifica) la giurisdizione - come da insegnamento della stessa S.C. - spetta al G.O.».

Osserva la CGT che «[i]n tal caso sarà possibile l'opposizione ex art. 615 cpc e la tutela sarà esperibile immediatamente indipendentemente dalla notifica di un ulteriore atto e sine die (e con tutti i poteri riconosciuti dal codice di rito al G.O.)» e ciò costituirebbe «una disparità di trattamento» che aggraverebbe «anche le possibilità di tutela effettiva».

3.1.- Inoltre, sotto un secondo profilo, la CGT reputa sussistere la violazione del principio di uguaglianza anche perché le ipotesi stabilite dalla norma censurata non esaurirebbero «tutti i possibili pregiudizi che si possono avere dal permanere di un'indebita iscrizione a Ruolo».

Infatti, per il rimettente l'impugnazione immediata di ruolo e cartella, invalidamente notificati, sarebbe consentita in virtù della nuova norma solo per i tre «pregiudizi» individuati dalla legge, tutti legati ai rapporti del contribuente con la pubblica amministrazione, mentre resterebbero irragionevolmente escluse ipotesi di possibili «pregiudizi» che meriterebbero analoga forma di tutela (pignoramento di una parte dello stipendio; difficoltà di accesso al credito bancario per un rating di impresa compromesso dai carichi fiscali iscritti; richiesta di mutuo da parte di soggetti «non esercenti attività di impresa»; segnalazioni dei creditori pubblici «qualificati»).

3.2.- Le doglianze del rimettente si incentrano, poi, sulla violazione dei parametri di cui agli artt. 24 e 113 Cost., e ciò sia perché la drastica riduzione delle ipotesi di tutela «immediata» comporterebbe un vulnus al diritto di difesa del contribuente, che potrebbe solo chiedere la tutela cautelare avverso il successivo atto di pignoramento, con poche possibilità di impedire, nelle more, il verificarsi del danno, sia perché sarebbero sprovvisti di tutela pregiudizi diversi da quelli relativi ai rapporti con la pubblica amministrazione.



3.3.- La CGT, infine, accenna, da un lato, alle «ragioni sottese alla norma sotto esame: a seguito delle SS.UU. del 2015 è evidente che il Legislatore si è preoccupato di evitare un proliferare di ricorsi per carichi anche molto risalenti e che a fronte di esazione piuttosto improbabile avrebbero gravato in maniera eccessiva sugli uffici sottraendo risorse preziose e causando il danno economico della possibile condanna al pagamento delle spese di giudizio».

Dall'altro, manifesta «perplexità» per «il fatto che per risolvere tale problema il Legislatore sia intervenuto condizionando pesantemente la possibilità di difendersi in giudizio», censurando quindi la norma in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost. «nei termini di cui in motivazione», nella quale, dopo avere esposto una casistica delle fattispecie ritenute indebitamente pretermesse, conclude che «il Legislatore avrebbe potuto adottare soluzioni più snelle e con costi irrisori, che comunque sarebbero state rispettose del diritto di difesa».

4.- Il Giudice di pace di Napoli, con ordinanza del 3 febbraio 2023 (r.o. n. 95 del 2023), dopo aver evidenziato che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio di opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ., avverso l'ingiunzione di pagamento per sanzioni relative a violazioni del «Codice della Strada», invalidamente notificata ma conosciuta tramite la consultazione dell'estratto di ruolo, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, del d.P.R. n. 602 del 1973, come modificato dall'art. 3-bis del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, anche per come interpretato dalla sentenza della Corte di cassazione n. 26283 del 2022.

4.1.- In punto di rilevanza il giudice *a quo* afferma che le questioni assumono «grande rilievo sia per il cospicuo contenzioso pendente [...] sia per la soluzione poco condivisibile suggerita dalla S.C. a SS.UU. in ordine alla efficacia retroattiva di una norma emanata a mezzo decretazione d'urgenza».

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate - che possono essere compendiate in tre diverse formulazioni - il rimettente, in primo luogo, reputa insussistenti i presupposti per l'adozione del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, in assenza dei requisiti di «specificità e necessità e urgenza» ex art. 77 Cost.

In secondo luogo, evidenzia la violazione degli artt. 3 e 24 Cost., in quanto la ritenuta applicabilità della norma censurata ai giudizi pendenti, mutando «radicalmente l'esito del processo» in corso, comporterebbe, oltre alla compromissione del diritto di agire in giudizio e della parità delle parti, anche la lesione dei principi di ragionevolezza, dell'affidamento dei contribuenti, della coerenza e della certezza dell'ordinamento e del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

In terzo luogo, con riguardo alla possibile lesione dei principi di cui agli artt. 3, 24, 111, 113 e 117 Cost., il rimettente deduce la violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa, in quanto la tutela «immediata» sarebbe riservata solo ai contribuenti che lamentano uno specifico pregiudizio nei rapporti con la pubblica amministrazione, costringendo tutti gli altri, che pure si trovano in situazioni omogenee a quelle tutelate per legge (pignoramento presso terzi; riduzione o revoca di finanziamenti bancari; effetti ostativi alla circolazione delle aziende su cui gravano pendenze fiscali risultanti dalla «certificazione di cui all'art. 14, d.lgs. n. 472/97»), ad attendere il successivo atto esecutivo per poter presentare ricorso giurisdizionale.

6.- Nel solo giudizio dinanzi alla CGT è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato.

7.- In via preliminare deve essere disposta la riunione dei due giudizi, che hanno ad oggetto la medesima disposizione e sono fondati su argomentazioni e parametri parzialmente coincidenti (*ex plurimis*, sentenze n. 128 e n. 91 del 2023, n. 246 del 2022 e n. 256 del 2010; ordinanza n. 153 del 2023).

7.1.- Si ritiene prioritario l'esame delle questioni di cui all'ordinanza di rimessione del Giudice di pace di Napoli (r.o. n. 95 del 2023), e segnatamente delle questioni in ordine alla legittimità costituzionale del diritto vivente che ha ritenuto applicabile la novella ai giudizi pendenti, data la sua logica pregiudizialità ai fini della decisione.

Spetta, infatti, alla Corte «stabilire, anche per economia di giudizio, l'ordine con cui affronta[re]» le questioni pregiudiziali «nella sentenza e dichiarare assorbite le altre» (sentenze n. 187 e n. 120 del 2022, n. 260 del 2021, n. 246 e n. 186 del 2020, n. 258 del 2019).

Se, dunque, fossero ritenute fondate tali questioni, con il corollario della inapplicabilità della novella ai giudizi pendenti, diventerebbero irrilevanti tutte le altre, essendo stati instaurati entrambi i giudizi prima della entrata in vigore della novella.

8.- Va rilevata d'ufficio, per difetto di motivazione sulla rilevanza, l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Giudice di pace di Napoli.

Invero, il rimettente si è limitato ad allegare, in modo del tutto generico e avulso dai fatti di causa, che «la questione assum[e] grande rilievo sia per il cospicuo contenzioso pendente [...] sia per la soluzione poco condivisibile suggerita dalla S.C. a SS.UU. in ordine alla efficacia retroattiva di una norma», senza fornire alcun chiarimento sull'effettiva validità o meno delle notifiche effettuate dall'ADER.



L'unico riferimento alle notifiche risulta peraltro, contraddittorio, in quanto se, da un lato, si richiamano le difese del contribuente in ordine alla esistenza di «cartelle esattoriali non pagate a proprio carico mai giunte alla sua conoscenza o comunque affette da vizi insanabili», dall'altro, si riporta l'argomentazione difensiva dell'ADER che ha assunto «di aver regolarmente notificato la prefata cartella esattoriale».

Inoltre, non è dato sapere neppure se l'oggetto del ricorso sia, in realtà, una cartella di pagamento o una intimazione ex art. 50, comma 2, del d.P.R. n. 602 del 1973.

Al contrario, ai fini della valutazione sulla rilevanza, il rimettente avrebbe dovuto indicare con precisione la tipologia dell'atto impositivo e soprattutto le concrete modalità utilizzate per la sua notificazione, chiarendo se la stessa fosse stata o meno regolarmente effettuata.

Infatti, l'accertata eventuale validità della notifica dell'atto impositivo avrebbe comportato l'irrilevanza delle questioni sollevate.

La descrizione del tutto insufficiente della fattispecie concreta rende impossibile verificare se la norma denunciata debba essere effettivamente applicata per definire il giudizio principale e se le ragioni esposte a sostegno del dubbio di costituzionalità abbiano una qualche attinenza con il caso concreto oggetto del medesimo giudizio.

Tale insufficiente descrizione si traduce in un'incolmabile lacuna della motivazione sulla rilevanza delle questioni (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2022, n. 114 del 2021 e n. 254 del 2020).

9.- Quanto al giudizio relativo all'ordinanza emessa dalla CGT (r.o. n. 18 del 2023), va innanzitutto considerata l'eccezione di «parziale inammissibilità» delle questioni per difetto di rilevanza sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato.

Ad avviso della difesa erariale il rimettente non avrebbe indicato e «nemmeno ipotizzato» il pregiudizio - diverso da quelli relativi a rapporti con la pubblica amministrazione - che avrebbe, in tesi, integrato il bisogno di tutela giurisdizionale, e quindi l'interesse ad agire del contribuente.

L'eccezione, in questi termini, non è fondata.

La CGT ha compiutamente evidenziato i profili di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

Per il giudice *a quo*, infatti, «applicando la norma» in conformità con il diritto vivente, si dovrebbe dichiarare l'inammissibilità del ricorso del contribuente, che non sarebbe sorretto dalla condizione dell'azione rappresentata dall'interesse ad agire, come declinato nelle ipotesi tassative di cui all'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973 (pregiudizio sorto nei rapporti con la pubblica amministrazione).

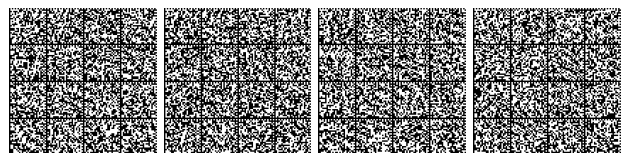
Se, invece, fossero ritenute fondate le questioni di legittimità costituzionale della nuova norma, dovrebbe affermarsi la sussistenza dell'interesse ad agire del contribuente; e ciò in quanto, come precisa il rimettente, con riferimento alla «Tarsu [...] relativa all'anno 2012 [*recte*: 2011]», in assenza di «atti validi notificati» interruttivi della prescrizione del credito tributario, «la relativa pretesa dovrebbe essere dichiarata prescritta».

10.- Le questioni sollevate dalla CGT, tuttavia, sono inammissibili per un diverso ordine di ragioni.

La disposizione censurata si pone quale epilogo di una complessa evoluzione giurisprudenziale che prende le mosse, come correttamente ricostruito dal rimettente, dalla sentenza n. 19704 del 2015 delle sezioni unite della Corte di cassazione, che ha affermato il seguente principio di diritto: «È ammissibile l'impugnazione della cartella (e/o del ruolo) che non sia stata (validamente) notificata e della quale il contribuente sia venuto a conoscenza attraverso l'estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario, senza che a ciò sia di ostacolo il disposto dell'ultima parte del terzo comma dell'art. 19 d.lgs. n. 546 del 1992, posto che una lettura costituzionalmente orientata di tale norma impone di ritenere che la ivi prevista impugnabilità dell'atto precedente non notificato unitamente all'atto successivo notificato non costituisca l'unica possibilità di far valere l'invalidità della notifica di un atto del quale il contribuente sia comunque legittimamente venuto a conoscenza e pertanto non escluda la possibilità di far valere tale invalidità anche prima, nel doveroso rispetto del diritto del contribuente a non vedere senza motivo compresso, ritardato, reso più difficile ovvero più gravoso il proprio accesso alla tutela giurisdizionale quando ciò non sia imposto dalla stringente necessità di garantire diritti o interessi di pari rilievo rispetto ai quali si ponga un concreto problema di reciproca limitazione».

In questi termini la pronuncia ha ampliato l'accesso alla tutela giurisdizionale; nella medesima prospettiva si sono poi poste sia due ulteriori pronunce della Corte di cassazione a sezioni unite (Cass., sez. un., 5 giugno 2017, n. 13913 e n. 13916), sia la sentenza n. 114 del 2018 di questa Corte.

Le prime hanno stabilito, in mancanza di precedenti atti ritualmente notificati, la possibilità di impugnare davanti al giudice tributario il pignoramento che costituisca il primo atto con il quale si esprime la volontà di procedere alla riscossione di un credito erariale; la seconda ha posto rimedio alla carenza di tutela che si profilava dinanzi al giudice ordinario, affermando l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 602 del 1973, nella parte in cui non prevedeva che, nelle controversie riguardanti gli atti dell'esecuzione forzata tributaria successivi alla notificazione della cartella o all'avviso di cui all'art. 50 del medesimo decreto, sono ammesse le opposizioni regolate dall'art. 615 cod. proc. civ.



L'introdotta possibilità di impugnare la cartella di pagamento che si ritenga invalidamente notificata e di cui il contribuente sia venuto a conoscenza dall'estratto di ruolo (che ne afferma la valida notifica), scontrandosi con le gravi inefficienze del sistema italiano della riscossione, ha però condotto «[al]l'enorme proliferazione, negli ultimi anni, di controversie strumentali di impugnazione degli estratti di ruolo radicate dai debitori iscritti a ruolo», con «un aumento esponenziale delle cause radicate innanzi alle Commissioni Tributarie, ai Giudici di Pace e, più in generale, alla Magistratura ordinaria per far valere, spesso pretestuosamente, ogni sorta d'eccezione avverso cartelle notificate anche molti anni prima, senza che l'Agente della riscossione si fosse attivato in alcun modo per il recupero delle pretese ad esse sottese, e perfino nei casi in cui vi avesse rinunciato, anche nell'esercizio dell'autotutela» (relazione finale della Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria del 30 giugno 2021).

A fronte di una tale proliferazione di ricorsi, che ha messo in crisi il sistema di tutela giurisdizionale, il legislatore è intervenuto con la disposizione censurata, che limita la possibilità di impugnare direttamente il ruolo e la cartella, che si assume invalidamente notificata, solo al ricorrere di determinate fattispecie attinenti a rapporti con la pubblica amministrazione, ovvero «nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per effetto di quanto previsto nell'articolo 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'articolo 48-bis del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione».

11.- A seguito dell'entrata in vigore della norma di nuovo conio, la massa dei ricorsi si è notevolmente ridotta: la difesa erariale afferma che «nell'ultimo anno risultano instaurate soltanto circa 8.000 nuove controversie (di cui circa 6.700 entro la soglia di valore di € 5.000)».

Tuttavia, è indubbio che a tale esito si è giunti incidendo sull'ampiezza della tutela giurisdizionale.

Non solo perché, ad esempio, la tutela cautelare, richiesta al giudice tributario nell'occasione del ricorso avverso l'atto di pignoramento del conto corrente, potrebbe non giungere in tempo per evitarlo. Ma soprattutto perché un vuoto di tutela potrebbe ingenerarsi in forza del fatto che potrebbe non esservi mai un successivo atto - sia perché non correttamente notificato, sia per inerzia della amministrazione finanziaria - che consenta di impugnare, indirettamente, anche la cartella (e, per il tramite di essa, il ruolo) non validamente notificata.

In questa prospettiva il "bisogno" di tutela giurisdizionale si può allora egualmente manifestare in situazioni diverse da quelle considerate nella norma censurata: significativa è l'ipotesi di cessione di azienda, dove in forza dell'art. 14 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'art. 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), l'esistenza di un considerevole debito fiscale risultante dall'estratto di ruolo - ma che il contribuente non ha mai potuto contestare a causa dell'invalida notifica, oppure che dovrebbe ritenersi prescritto -, per effetto della responsabilità solidale del cessionario, può incidere sul valore di cessione dell'azienda stessa.

Inoltre, una situazione "analoga" a quelle considerate dalla norma censurata potrebbe verificarsi per quei debitori che operino con soggetti diversi dalla pubblica amministrazione: anche i contraenti privati potrebbero richiedere una attenta verifica circa le pendenze fiscali delle potenziali controparti, che potrebbero pertanto venire escluse dalle contrattazioni a causa di estratti di ruolo gravati da iscrizioni che, come detto sopra, il contribuente non ha mai potuto contestare a causa dell'invalida notifica, oppure che sono relative a debiti ormai chiaramente prescritti.

Significativo, per certi aspetti, è proprio il caso da cui origina l'ordinanza di rimessione, dove veniva in questione un debito fiscale inerente alla TARSU dell'anno 2011 e per il quale, secondo il rimettente, «non vi sono atti validi notificati» e quindi «la relativa pretesa dovrebbe essere dichiarata prescritta» ormai da diversi anni, ma che continuava a pesare sull'estratto di ruolo del contribuente.

In tali casi, a generare il bisogno di tutela giurisdizionale "anticipata" è quindi, in realtà, la patologica situazione, tra l'altro già denunciata da questa Corte con la sentenza n. 120 del 2021 - peraltro seguita, per quanto riguarda in particolare i profili dei meccanismi di finanziamento del sistema della riscossione, da un significativo intervento del legislatore con l'art. 1, commi da 14 a 23, 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) - della singolare esistenza di un "magazzino" di entrate non riscosse pari ad oltre mille miliardi di euro e che, secondo gli ultimi dati, «comprende più di 170 milioni di cartelle, di cui il 60 per cento notificate prima del 2015» (Documento di economia e finanza 2023, Sezione III, pag. 24, nota 32), dove risultano quindi affastellate cartelle che, seppur evidentemente prescritte, incombono sul contribuente e ne possono compromettere la "credibilità fiscale".

Questa Corte, del resto, è già intervenuta anche a stigmatizzare il cosiddetto meccanismo scalare inverso, che fra l'altro ha addirittura rinviato fino al biennio 2038-2039 l'azione di controllo per i ruoli del 2000 e che, come, correttamente sottolinea l'Avvocatura generale, essendo «basato sull'esame prioritario delle annualità più recenti», concorre alla «stratificazione di crediti vetusti», non riscossi, e «non suscettibili di riscossione», in quanto tali crediti sarebbero «soltanto formalmente [...] ancora in carico all'Agente della riscossione».



In tale occasione questa Corte ha già rimarcato «che una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come “bene pubblico” funzionale “alla valorizzazione della democrazia rappresentativa” (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una “lunghissima dilazione temporale” (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica» (sentenza n. 51 del 2019).

12.- Come si è visto, la norma censurata reagisce alla proliferazione dei ricorsi riconoscendo solo in taluni casi la meritevolezza della tutela “anticipata”, riservando agli altri casi la strada dell’impugnazione “indiretta” al fine di censurare, dinanzi al giudice tributario, l’atto esecutivo successivo viziato dalla mancata notifica dell’atto presupposto.

Al riguardo questa Corte ritiene innanzitutto opportuno precisare che l’abuso di quanti approfittano della vulnerabilità del sistema - dove spesso l’agente della riscossione, addirittura, non è in grado di fornire la prova della regolare notifica - e così generano un preoccupante contenzioso seriale, non può in via sistematica comprimere il bisogno di tutela “anticipata” dei soggetti (fossero anche pochi) che legittimamente lo invocano.

Il rimedio alla situazione che si è prodotta per effetto della norma censurata coinvolge però profili rimessi - quanto alle forme e alle modalità - alla discrezionalità del legislatore e non spetta, almeno in prima battuta, a questa Corte; tale risultato può, infatti, essere ottenuto intervenendo in più direzioni, peraltro non alternative: sia, da un lato, estendendo, con i criteri ritenuti opportuni, la possibilità di una tutela “anticipata” a fattispecie ulteriori (quali quelle prima qui indicate) rispetto a quelle previste dalla norma censurata, sia, dall’altro, agendo in radice, ovvero sulle patologie che ancora permangono nel sistema italiano della riscossione. Queste attengono sia al passato, dove, anche per cause storiche, si è accumulata una consistente massa di crediti ormai evidentemente prescritti, sia al futuro perché il sistema dovrà essere strutturato in modo che tale fenomeno non si ripeta, evitando, in particolare, il danno di gravi falle nell’adempimento del dovere tributario, «preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi» (sentenza n. 288 del 2019).

Con riferimento a questa indefettibile esigenza di superare, in definitiva, la grave vulnerabilità ed inefficienza, anche con riferimento al sistema delle notifiche, che ancora affligge il sistema italiano della riscossione, questa Corte non può peraltro esimersi dal formulare il pressante auspicio che il Governo dia efficace attuazione ai principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione contenuti nella delega conferitagli dall’art. 18 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale).

13.- Le questioni sollevate dalla CGT partenopea sono quindi inammissibili: il rimettente del resto, da un lato, non misconosce le «ragioni sottese alla norma sotto esame: a seguito delle SS.UU. del 2015 è evidente che il Legislatore si è preoccupato di evitare un proliferare di ricorsi per carichi anche molto risalenti e che a fronte di esazione piuttosto improbabile avrebbero gravato in maniera eccessiva sugli uffici sottraendo risorse preziose e causando il danno economico della possibile condanna al pagamento delle spese di giudizio».

Dall’altro, manifesta «perplexità» per «il fatto che per risolvere tale problema il Legislatore sia intervenuto condizionando pesantemente la possibilità di difendersi in giudizio», censurando quindi la norma in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost. «nei termini di cui in motivazione», nella quale, dopo avere esposto una casistica delle fattispecie ritenute indebitamente pretermesse, conclude che «il Legislatore avrebbe potuto adottare soluzioni più snelle e con costi irrisori, che comunque sarebbero state rispettose del diritto di difesa».

Di qui l’inammissibilità delle questioni sollevate, dal momento che, come emerge dalla stessa prospettazione del rimettente, il rimedio al vulnus riscontrato richiede, in realtà, un intervento normativo di sistema, implicante scelte di fondo tra opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore (sentenze n. 71 del 2023, n. 96 e n. 22 del 2022, n. 259, n. 240, n. 146, n. 103, n. 33 e n. 32 del 2021).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 4-bis, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), così come modificato dall’art. 3-bis del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 77, 111, 113 e 117 della Costituzione, dal Giudice di pace di Napoli, con l’ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, del d.P.R. n. 602 del 1973, così come modificato dall'art. 3-bis del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 settembre 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 ottobre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230190

N. 191

Ordinanza 20 settembre - 17 ottobre 2023

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti del senatore Armando Siri, sottosegretario all'epoca dei fatti - Richiesta autorizzazione di intercettazioni telefoniche e captazioni occasionali antecedenti all'iscrizione del senatore Siri nel registro degli indagati - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 9 marzo 2022 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma nei confronti del Senato della Repubblica - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 9 marzo 2022 (doc. IV, n. 10).
- Costituzione, art. 68, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, 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 della deliberazione del Senato della Repubblica del 9 marzo 2022 (Doc. IV, n. 10), con la quale è stata rigettata la richiesta avanzata dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni in cui è stato coinvolto il senatore Armando Siri nell'ambito del procedimento penale n. 12460 del 2017 R.G.N.R. D.D.A., compiute dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo e confluite nel procedimento n. 40767 del 2018 R.G.N.R. e n. 9200 del 2019 R.G.Dib., promosso dal Tribunale ordinario di Roma con ricorso depositato in cancelleria il 27 febbraio 2023 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2023, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 20 settembre 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 20 settembre 2023.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 27 febbraio 2023 (reg. confl. poteri n. 3 del 2023), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, chiedendo che venga dichiarata la non spettanza del potere di quest'ultimo di negare, con la deliberazione del 9 marzo 2022 (Doc. IV, n. 10), l'autorizzazione a utilizzare nei confronti del senatore Armando Siri le conversazioni telefoniche intercettate nell'ambito del procedimento penale n. 12460 del 2017 R.G.N.R. D.D.A. dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo e confluite nel procedimento n. 40767 del 2018 R.G.N.R. e n. 9200 del 2019 R.G.Dib. pendente presso il Tribunale di Roma, adducendo «la incerta e implausibile configurazione del requisito della necessità relativamente alle intercettazioni del 15 maggio 2018, prog. 2521 e prog. 2523», nonché la «mancanza del requisito della fortuità e occasionalità in relazione alle telefonate del 17 maggio 2018, prog. 2618, del 17 luglio 2018, prog. 5760, del 4 agosto 2018 prog. 5997 e del 6 agosto 2018, prog. 6043, 6044 e 6090»;

che, secondo quanto risulta dal ricorso, il senatore Siri è stato iscritto nel registro degli indagati il 25 settembre 2018 a seguito dell'imputazione, in concorso con P.F. A., per il reato di corruzione di cui agli artt. 318 e 321 del codice penale, perché, in qualità di senatore della Repubblica e di Sottosegretario di Stato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, avrebbe asservito le sue funzioni a interessi privati, favorendo l'inserimento, in provvedimenti normativi di rango regolamentare e legislativo, di contenuti favorevoli agli interessi economici di P.F. A., a fronte della «promessa e/o [del]la dazione» di 30.000,00 euro da parte di quest'ultimo;

che, nel corso delle indagini effettuate dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo (solo successivamente trasferite presso il Tribunale procedente), sarebbero emersi - a partire dal maggio 2018 - contatti sporadici tra alcuni imputati, titolari di impianti di produzione di energia da fonti alternative, e il senatore Siri, la cui iscrizione nel registro degli indagati sarebbe conseguita a una captazione di una conversazione ambientale del 10 settembre 2018, nel corso della quale gli imputati avrebbero riferito della necessità di «ricompensare» il senatore Siri per attività svolte in loro favore e, segnatamente, per l'inserimento di un emendamento nella legge di conversione di un decreto-legge;

che, con ordinanza del 23 giugno 2021, a fronte della richiesta avanzata dal pubblico ministero in ordine all'utilizzo di tutte le conversazioni cui aveva partecipato il senatore Siri, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma ha chiesto al Senato della Repubblica l'autorizzazione, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), in relazione alle sole conversazioni intercettate nell'ambito del procedimento penale in un momento antecedente all'iscrizione del senatore nel registro degli indagati, «ritenendo che per quelle successive sarebbe stata necessaria l'autorizzazione preventiva»;

che, secondo quanto riferisce il ricorrente, il Senato della Repubblica, con deliberazione assunta in data 9 marzo 2022, ha negato la richiesta autorizzazione «per la incerta e implausibile configurazione del requisito della necessità relativamente alle intercettazioni del 15 maggio 2018, prog. 2521 e prog. 2523», nonché «per mancanza del requisito della fortuità e occasionalità in relazione alle telefonate del 17 maggio 2018, prog. 2618, del 17 luglio 2018, prog. 5760, del 4 agosto 2018 prog. 5997 e del 6 agosto 2018, prog. 6043, 6044 e 6090»;

che, ad avviso del ricorrente, a fondamento della richiesta di autorizzazione vi sarebbe la rilevante necessità di utilizzo di tali intercettazioni, poiché «dalle stesse [...] emergono i contatti tra l'imprenditore e il parlamentare finalizzati alla presentazione degli emendamenti ai provvedimenti normativi in corso di discussione in Parlamento ed aventi ad oggetto il settore economico d'interesse dell'imputato A.[.]»;



che, quindi, le stesse intercettazioni - prosegue il ricorso riportando il contenuto della richiesta di autorizzazione - «appaiono astrattamente rappresentative del contesto spazio temporale in cui avrebbe operato il Senatore e il Sottosegretario Armando Siri a seguito della consegna o promessa di denaro nelle modalità e finalità illecite prospettate dalla pubblica accusa»;

che, alla luce di ciò, sarebbe basata su un erroneo dato di fatto la valutazione contenuta nella deliberazione di diniego da parte del Senato della Repubblica dell'autorizzazione all'utilizzazione delle due intercettazioni del 15 maggio 2018, secondo cui queste, per il fatto di essere avvenute in un momento antecedente all'assunzione della carica di Sottosegretario del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del senatore Siri (13 giugno 2018), renderebbero evidente l'implausibilità del requisito della necessità dell'utilizzo delle stesse, perché relative a condotte svolte anteriormente all'assunzione della carica governativa;

che, al contrario, le condotte ascritte al senatore Siri in qualità di pubblico ufficiale renderebbero indifferente che una parte della condotta sia stata commessa quando «l'imputato era solo Senatore, potendo il sostegno ad un emendamento legislativo in cambio di utilità essere dato sia in tale qualità che in quella, successivamente assunta, di Sottosegretario»;

che il diniego di autorizzazione, pertanto, travalicherebbe l'ambito delle attribuzioni riservate alla Camera di appartenenza del parlamentare dall'art. 68, terzo comma, Cost., secondo il quale a questa spetterebbe di verificare, conformemente a quanto si ricava dall'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, unicamente l'assenza di ogni intento persecutorio o strumentale della richiesta e la sussistenza dell'affermata necessità dell'atto, motivata in termini di non implausibilità (è richiamata la sentenza n. 188 del 2010 di questa Corte);

che priva di fondamento sarebbe anche la motivazione che ha condotto il Senato della Repubblica a ritenere che, in relazione alle conversazioni, intercettate il 17 maggio, il 17 luglio, il 4 e il 6 agosto 2018, difetti il requisito della occasionalità; motivazione secondo cui si sarebbe avuto un mutamento della direzione dell'atto di indagine nel momento in cui, dopo le due captazioni del 15 maggio 2018, la Procura procedente poteva, alla stregua di criteri di plausibilità e di ragionevolezza, rendersi conto del coinvolgimento del parlamentare, e conseguentemente disporre l'immediata sospensione dell'attività di intercettazione;

che, secondo il ricorrente, al contrario di quanto ipotizzato dal Senato della Repubblica, solo in un momento successivo si sarebbe determinato il mutamento degli obiettivi nella direzione delle indagini, e cioè quando, in occasione della riferita intercettazione ambientale avvenuta il 10 settembre 2018, era emersa la notizia relativa alla consegna di una somma di denaro per l'inserimento di emendamenti normativi favorevoli ai coimputati;

che le intercettazioni avvenute prima di tale data, al contrario, testimonierebbero solamente «sporadiche interloquazioni» del tutto neutre dal punto di vista penale, ivi compresi gli sms del 15 maggio 2018 e la telefonata intercorsa il successivo 17 maggio, rispetto ai quali gli inquirenti non avrebbero avuto neanche la possibilità di «rendersi conto che l'interlocutore "Armando" fosse un parlamentare»;

che, in conclusione, anche rispetto al diniego all'utilizzo di tali intercettazioni, il Senato della Repubblica avrebbe ecceduto dai limiti delle proprie attribuzioni costituzionali.

Considerato che, con ricorso depositato il 27 febbraio 2023 (reg. confl. poteri n. 3 del 2023), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, chiedendo che venga dichiarata la non spettanza del potere di quest'ultimo di negare, con la deliberazione del 9 marzo 2022 (Doc. IV, n. 10), l'autorizzazione a utilizzare nei confronti del senatore Armando Siri le conversazioni telefoniche intercettate nell'ambito del procedimento penale n. 12460 del 2017 R.G.N.R. D.D.A. dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo e confluite nel procedimento n. 40767 del 2018 R.G.N.R. e n. 9200 del 2019 R.G.Dib. pendente presso il Tribunale ordinario di Roma, adducendo «la incerta e implausibile configurazione del requisito della necessità relativamente alle intercettazioni del 15 maggio 2018, prog. 2521 e prog. 2523», nonché la «mancanza del requisito della fortuità e occasionalità in relazione alle telefonate del 17 maggio 2018, prog. 2618, del 17 luglio 2018, prog. 5760, del 4 agosto 2018 prog. 5997 e del 6 agosto 2018, prog. 6043, 6044 e 6090», con ciò travalicando il perimetro delle attribuzioni riservate alla Camera di appartenenza del parlamentare dall'art. 68, terzo comma, Cost.;

che, nella presente fase del giudizio, questa Corte 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, restando impregiudicata ogni ulteriore questione anche in punto di ammissibilità;



che, quanto al requisito soggettivo, deve essere riconosciuta la natura di potere dello Stato al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma, odierno ricorrente, in quanto organo giurisdizionale collocato in una posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare in via definitiva, per il procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene (ordinanze n. 62 del 2023, n. 69 del 2020, n. 25 del 2013 e n. 142 del 2011);

che anche il Senato della Repubblica è legittimato ad essere parte del conflitto di attribuzione, essendo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che esso impersona, in relazione all'applicabilità della prerogativa di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. (ordinanze n. 62 del 2023, n. 261 del 2022, n. 276 e n. 275 del 2008);

che, quanto al profilo oggettivo, sussiste la materia del conflitto, essendo questo volto a lamentare l'alterazione del corretto equilibrio tra l'esercizio della funzione giurisdizionale e la salvaguardia delle prerogative e delle immunità parlamentari di cui all'art. 68, terzo comma, Cost., asseritamente menomato dalla pretesa del Senato della Repubblica di valutare autonomamente il requisito della necessità probatoria previsto dall'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 (con riguardo alle intercettazioni effettuate il 15 maggio 2018) e di ritenere di natura indiretta, anziché fortuita o occasionale, le restanti intercettazioni di cui il ricorrente ha chiesto l'autorizzazione all'utilizzo nel giudizio pendente dinanzi ad esso;

che sussistono, quindi, i requisiti soggettivo e oggettivo di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma nei confronti del Senato della Repubblica;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, al Senato della Repubblica, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 settembre 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 ottobre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 29

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2023
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica – Spesa sanitaria – Norme della Regione Puglia – Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon retto attraverso l'esame del sangue – Previsione che i costi per la sua realizzazione sono stimati in circa euro 396 mila, da suddividersi in due annualità ed erogati all'Azienda sanitaria di riferimento del centro competente, previa rimodulazione della tabella L) della deliberazione della Giunta regionale n. 1346 del 2021, oppure con deliberazione della Giunta a stralcio e anticipazione sul riparto alle aziende sanitarie delle risorse per l'esercizio 2023.

– Legge della Regione Puglia 31 luglio 2023, n. 21 (Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue), art. 5.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (fax: 06/96514000; indirizzo Pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

Nei confronti della Regione Puglia (codice fiscale n. 80017210727) in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, con sede a Bari, lungomare N. Sauro n. 33 e con domicilio digitale presso i seguenti indirizzi Pec tratti dal registro «IPA»: presidente.regione@pec.rupar.puglia.it segreteriageneralepresidente@pec.rupar.puglia.it avvocaturaregionale@pec.rupar.puglia.it

Per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge regionale 31 luglio 2023, n. 21 della Regione Puglia, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 72 del 3 agosto 2023, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 27 settembre 2023.

Sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 72 del 3 agosto 2023 è stata pubblicata la legge regionale n. 21 del 31 luglio 2023, intitolata «Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue».

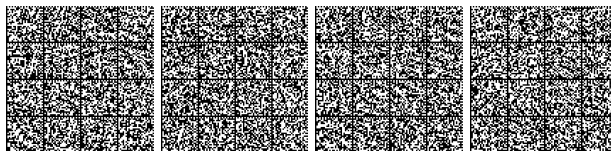
La legge regionale presenta profili di illegittimità costituzionale, con particolare riferimento all'art. 5 concernente le risorse finanziarie, in relazione alla violazione del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché, introducendo un ulteriore livello di assistenza sanitaria rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria (LEA), e ponendolo a carico del Servizio sanitario regionale, si pone in violazione della disciplina relativa ai piani di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria, al quale la Regione Puglia è sottoposta, e del conseguente divieto di spese non obbligatorie.

La previsione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, si pone altresì in contrasto con il principio di congruità della copertura della spesa necessaria di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, posto che un impiego di risorse per prestazioni non essenziali verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali.

Pertanto, le disposizioni della legge regionale vengono impugnate con il presente ricorso ex art. 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI

Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e successive modifiche e integrazioni ed all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502; violazione dell'art. 81, comma terzo della Costituzione.



La legge regionale in esame è volta alla realizzazione di un progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue e consta di cinque articoli.

L'art. 1, rubricato «Finalità e obiettivi», prevede al primo comma che «Al fine di monitorare lo *screening* coloretale, estendere l'attività di diagnosi precoce e proiettare il sistema sanitario pugliese con il progresso scientifico, tecnologico e normativo nelle scienze omiche, è istituito il progetto di ricerca «Colon al sicuro».

Ai sensi del comma 2, il progetto «consiste nella valutazione del profilo metabolomico e lipidomico ottenuto dal siero dei pazienti risultati positivi al *test* del Sangue occulto nelle feci (SOF) ed eleggibili per lo *screening* endoscopico, nonché nella valutazione dei fattori di stili di vita che possono determinare un aumentato rischio di sviluppare neoplasia coloretale».

L'art. 2 della legge regionale, rubricato «Unità operativa di riferimento», prevede al primo comma che «La realizzazione del progetto di ricerca è assegnata, quale centro di riferimento, all'Unità operativa semplice a valenza dipartimentale *screening* carcinomi coloretali ed endoscopia digestiva del presidio ospedaliero Di Venere di Bari, in collaborazione con l'Università del Salento, l'Università di Salerno, l'Università di Pavia, l'Unità operativa complessa di patologia clinica del presidio ospedaliero Di Venere di Bari, l'Unità operativa complessa di anatomia patologica dell'Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) Giovanni Paolo II di Bari». Ai sensi del comma 2, il responsabile del progetto predispone un protocollo d'intesa con i componenti del gruppo di ricerca.

L'art. 3, rubricato «Durata del progetto», prevede che «Il progetto ha la durata di due anni, prorogabile con deliberazione della Giunta regionale, aperto alla partecipazione di non meno di duemila pazienti e si conclude con una o più relazioni sull'attività compiuta, i risultati ottenuti, eventuali suggerimenti finalizzati all'uso clinico della metodica e ogni ulteriore informazione idonea a migliorare la qualità dell'assistenza sanitaria regionale».

Ai sensi del successivo art. 4, rubricato «Piano operativo», il direttore del Centro di riferimento predispone il Piano operativo di ricerca descritto al primo comma che viene poi «trasMESSO al dipartimento regionale Promozione della salute e del benessere animale, che provvede all'approvazione e all'assegnazione delle risorse previste dall'art. 5, con determinazione dirigenziale adottata entro i successivi trenta giorni» (comma 2).

Quanto al finanziamento del progetto l'art. 5, rubricato «Norma finanziaria», prevede che: «I costi per la realizzazione del progetto di ricerca sono stimati in euro 396 mila, da suddividersi in due annualità, ed erogati all'Azienda sanitaria di riferimento del centro competente, previa rimodulazione della tabella L) della deliberazione della Giunta regionale 4 agosto 2021, n. 1346 (recante il «Riparto definitivo delle risorse del FSR 2020 e delle risorse COVID-19 per l'esercizio 2020 alle Aziende sanitarie locali, Aziende ospedaliero-universitarie, IRCCS pubblici e GSA», qui in allegato 1), oppure con deliberazione della Giunta regionale a stralcio e anticipazione sul riparto alle aziende sanitarie delle risorse per l'esercizio 2023, nell'ambito delle attività di progetto delegate, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

§. La questione relativa al finanziamento va esaminata alla luce della normativa statale di riferimento che definisce i Livelli essenziali di assistenza - LEA.

L'art. 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, rubricato «Tutela del diritto alla salute, programmazione sanitaria e definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza», prevede al comma 7 che siano posti a carico del Servizio sanitario nazionale le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate, disponendo di seguito che sono esclusi dai livelli di assistenza erogati a carico del Servizio sanitario nazionale le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che: a) non rispondono a necessità assistenziali tutelate in base ai principi ispiratori del Servizio sanitario nazionale di cui al comma 2; b) non soddisfano il principio dell'efficacia e dell'appropriatezza, ovvero la cui efficacia non è dimostrabile in base alle evidenze scientifiche disponibili o sono utilizzati per soggetti le cui condizioni cliniche non corrispondono alle indicazioni raccomandate; c) in presenza di altre forme di assistenza volte a soddisfare le medesime esigenze, non soddisfano il principio dell'economicità nell'impiego delle risorse, ovvero non garantiscono un uso efficiente delle risorse quanto a modalità di organizzazione ed erogazione dell'assistenza.

La definizione e l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza di cui al richiamato art. 1, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992, sono stati da ultimo operati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 che, all'Allegato 1, dedicato al livello essenziale di assistenza relativo alla «Prevenzione collettiva e sanità pubblica», contempla esclusivamente - nell'ambito dell'area di intervento Programma F8 «*Screening* oncologici definiti dall'Accordo Stato Regioni del 23 marzo 2005 e dal Piano nazionale della prevenzione 2014-2018» - lo «*Screening* del cancro del colon-retto: Raccomandazioni del Ministero della salute predisposte in attuazione dell'art. 2-bis della legge n. 138/2004 e del Piano nazionale della prevenzione 2014-2018».



Nelle raccomandazioni ministeriali cui il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sul punto fa rimando, predisposte dalla direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, sono individuati, come *test di screening* di primo livello, la ricerca di sangue occulto nelle feci (SOF) e la rettosigmoidoscopia (Sez. IV, pagg. 55-74 delle Raccomandazioni, in Allegato 2).

Il progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue previsto dalla legge regionale in esame introduce, quindi e nella sostanza, un ulteriore livello di assistenza sanitaria che non rientra nel quadro normativo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 di definizione dei livelli essenziali di assistenza e, conseguentemente, non può essere garantito dal Servizio sanitario nazionale.

Eventuali attività di *screening* ulteriori ed aggiuntive rispetto a quelle previste dall'ordinamento statale, quali quelle contemplate nel progetto di ricerca, andrebbero poste a carico del Sistema sanitario regionale.

Ora, la Regione Puglia è impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario del 2010, talché è tenuta a realizzare solo interventi volti al recupero del disavanzo sanitario nel rispetto e nei limiti dell'erogazione dei LEA obbligatori.

Gli interventi in materia sanitaria devono essere sottoposti alla valutazione dei Ministeri affiancanti come riportato nell'Accordo sottoscritto tra la Regione Puglia e i Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze in data 29 novembre 2010 (in allegato 3).

Gli interventi individuati dal Piano sono vincolanti ai sensi dell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dell'art. 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (come espressamente richiamati all'art. 5, comma 3 dell'Accordo).

Pertanto, in quanto sottoposta alla disciplina dei piani di rientro dal disavanzo, obbligatori ai sensi dell'art. 2, comma 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e al divieto di spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la Regione Puglia non può garantire livelli ulteriori di assistenza né con risorse afferenti alla quota indistinta del FSN, né con risorse proprie.

Codesta ecc.ma Corte costituzionale ha più volte ribadito la vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario (*ex plurimis* sentenze n. 172 del 2018, n. 278 del 2014) e che i vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 190 del 2022 nel richiamo a sentenza n. 161 del 2022).

Con la decisione da ultimo menzionata codesta Ecc.ma corte, dopo aver affermato che la competenza esclusiva dello Stato di determinazione dei livelli essenziali non preclude alle regioni di erogare livelli di tutela più elevati, ossia ulteriori, rispetto a quelli da esso stabiliti, purché le risorse a ciò destinate ricevano una evidenziazione distinta rispetto a quelle afferenti ai LEA, ha precisato che «la facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è, invece, preclusa alle regioni sottoposte a piano di rientro, poiché - ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 - queste ultime non possono erogare prestazioni "non obbligatorie" (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 161 del 2022). L'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», stabilisce altresì che gli interventi individuati dal piano di rientro sono assolutamente obbligatori. Ne consegue che l'effettuazione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, pone anche il problema della congruità della copertura della spesa «necessaria» (art. 81, terzo comma, della Costituzione), posto che un impiego di risorse per prestazioni «non essenziali» verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali.

È stato, altresì, ribadito che «i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica» (da ultimo, sentenza n. 161 del 2022)». (Corte costituzionale sentenza n. 190 del 2022).

Pertanto, la legge in esame, in particolare all'art. 5, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, inteso quale principio fondamentale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» che ha valenza di principio generale, nonché l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, in quanto la Regione Puglia, impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, deve osservare il divieto di effettuare spese non obbligatorie e non deve destinare a prestazioni non incluse nei Livelli essenziali di assistenza risorse del Servizio sanitario regionale distogliendole dalla finalità cui sono vincolate.

§§. Il progetto previsto dalla legge in esame non potrebbe essere finanziato nelle modalità indicate dal denunciato art. 5 neppure come attività di ricerca.

Come noto, la legge statale determina annualmente il fabbisogno sanitario nazionale *standard*, cioè il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale (SSN) al cui finanziamento concorre lo Stato. Il fabbisogno



sanitario nazionale *standard* è determinato, tramite intesa, in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede eurounitaria, coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficacia ed appropriatezza (art. 1, commi secondo, terzo e settimo, del decreto legislativo n. 502 del 1992).

Pertanto, tenuto conto che il finanziamento del Servizio sanitario regionale è parametrato al fabbisogno derivante dall'erogazione dei LEA in condizioni di efficienza ed appropriatezza, i costi per la realizzazione del progetto di ricerca richiamati all'art. 5 della legge regionale impugnata non potrebbero in alcun modo essere finanziati con il Fondo sanitario regionale.

La previsione di una quota pari all'1% del Fondo sanitario nazionale da destinare alla attività di ricerca finalizzata e corrente si rinviene all'art. 12 del richiamato decreto legislativo n. 502 del 1992 in forza del quale, per l'appunto, «Una quota pari all'1% del Fondo sanitario nazionale... è trasferita nei capitoli da istituire nello stato di previsione del Ministero della sanità e utilizzata per il finanziamento: a) di attività di ricerca corrente e finalizzata svolta da: ...3) Istituti di ricovero e cura di diritto pubblico e privato il cui carattere scientifico sia riconosciuto a norma delle legge vigenti» (art. 12, comma secondo, lettera a), n. 3) del decreto legislativo n. 502 del 1992).

Tuttavia, la normativa successivamente introdotta con il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133», ha modificato l'impianto finanziario separando le risorse destinate ai LEA da quelle destinate alla ricerca, talché nel sistema vigente la quota di fabbisogno sanitario nazionale *standard* ripartita con delibere CIPESS non include risorse per finanziare attività di ricerca che dovranno trovare la loro copertura nelle risorse assegnate per tale finalità.

Il decreto legislativo n. 56 del 2000 ha disposto all'art. 1 la cessazione dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario previsti, tra le altre, dalla disposizione di cui all'art. 12, comma primo, del decreto legislativo n. 502 del 1992 relativo al finanziamento della spesa sanitaria corrente e in conto capitale (art. 1, comma primo, lettera d)) e ha regolato la relativa compensazione con le disposizioni di carattere fiscale indicate al comma 4 e disciplinate agli articoli successivi.

Per quanto in particolare rileva, l'art. 1 del decreto legislativo n. 56 del 2000 ha previsto, inoltre, al comma terzo, che «Con atto di indirizzo e coordinamento emanato ai sensi dell'art. 8 della legge 15 marzo 1987, n. 59, entro centotanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sulla base del rispetto della programmazione sanitaria regionale e della specificità degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nel rapporto tra attività di ricerca e attività assistenziale, sono stabiliti i criteri per il raccordo delle attività degli stessi Istituti con la programmazione regionale, in termini di definizione e verifica dei programmi di attività assistenziale e dei corrispondenti fabbisogni di finanziamento» (art. 1, comma terzo, decreto legislativo n. 56 del 2000).

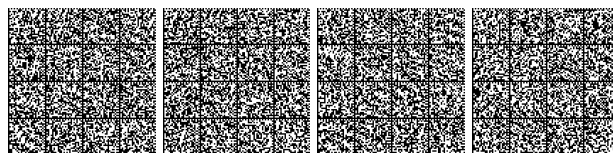
L'art. 8 dello stesso decreto legislativo, rubricato «Vincolo di destinazione delle spese sanitarie», ha disposto che al finanziamento della spesa sanitaria regionale corrente «concorrono i trasferimenti erariali per le prestazioni assistenziali rese dagli Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico a favore della popolazione residente in ciascuna regione, secondo le modalità definite ai sensi dell'art. 1, comma 3.».

Alla luce del richiamato contesto normativo, pertanto, il modificato impianto finanziario prevede una separazione delle risorse destinate ai LEA da quelle destinate alla ricerca, talché la quota di fabbisogno sanitario nazionale *standard* ripartita con delibere CIPESS non include risorse per finanziare attività di ricerca che dovranno trovare la relativa copertura in risorse a tal fine assegnate.

Per completezza si aggiunga che l'intervento legislativo regionale in esame avviene in un momento nel quale, per l'anno 2023, si profila un importante disavanzo di gestione (-171,207 mln di euro - proiezione lineare a finire 2023 = -342,416 mln di euro).

Ne consegue che l'effettuazione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, pone anche il problema della congruità della copertura della spesa «necessaria» (art. 81, terzo comma, della Costituzione), posto che un impiego di risorse per prestazioni «non essenziali» verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali.

In conclusione, la legge regionale istituendo il progetto di ricerca «Colon al sicuro» con l'assunzione, ai sensi dell'art. 5, a carico del bilancio regionale di oneri sanitari aggiuntivi rispetto a quelli obbligatori si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, con riferimento agli impegni di rientro dal disavanzo sanitario assunti dalla regione per il contenimento della spesa pubblica ed al divieto di spese non obbligatorie ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, posto altresì che le previsioni del Piano di rientro sono vincolanti per le regioni che li hanno sottoscritti, come disposto dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.



La previsione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, si pone altresì in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione sotto il profilo della congruità della copertura della spesa necessaria (art. 81, terzo comma, della Costituzione), posto che un impiego di risorse per prestazioni non essenziali verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali.

P. Q. M.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Puglia del 31 luglio 2023, n. 21, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 72, del 3 agosto 2023, recante «Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue» per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché dell'art. 81, comma 3, della Costituzione.

Si allega l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei Ministri del 27 settembre 2023.

Roma, 2 ottobre 2023

L'Avvocato dello Stato: FIDUCCIA

23C00178

N. 4

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 9 ottobre 2023
(della Camera dei deputati)*

Parlamento – Regolamenti parlamentari – Autodichia – Controversia inerente all'impugnativa del provvedimento di esclusione dell'offerta di un concorrente (nella specie: un costituendo raggruppamento temporaneo di imprese) dalla graduatoria finale di una procedura ristretta di rilievo comunitario avviata dall'amministrazione della Camera dei deputati – Sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 12 maggio 2022, n. 15236 e del Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 maggio 2021, n. 4150 – Affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo in luogo di quella dell'organo di autodichia della Camera dei deputati.

– Sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 12 maggio 2022, n. 15236; sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 maggio 2021, n. 4150.

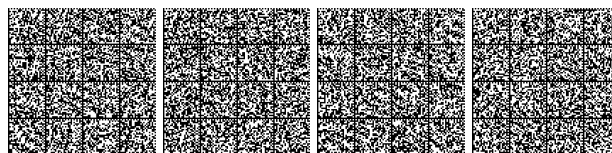
Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato della Camera dei deputati, codice fiscale e partita I.V.A. n. 80442710580, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, on. Lorenzo Fontana (codice fiscale: FNTLNZ80D10L781E), giusta procura speciale in calce al presente atto, come da deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 177 del 3 agosto 2022 e della Camera del 15 settembre 2022, rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Massimo Luciani (codice fiscale: LCNMSM52L23H501G; fax 0690236029; posta elettronica certificata: massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), Marco Cerase (codice fiscale: CRSMRC66P19H501S; fax: 0667609488; posta elettronica certificata: cerase_m@certcamera.it) e Gaetano Pelella (codice fiscale: PLLGTN71M03F839M; fax: 0667609488; posta elettronica certificata: pelella_g@certcamera.it) con domicilio telematico eletto presso gli indirizzi di posta elettronica certificata dei difensori e domicilio fisico eletto presso lo studio del primo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio n. 9,

contro:

Suprema Corte di Cassazione, in persona del Primo Presidente *pro tempore*;

Consiglio di Stato, in persona del Presidente *pro tempore*;

in ragione e per l'annullamento delle sentenze Corte di cassazione, SS.UU. Civ., 12 maggio 2022, n. 15236 e Consiglio di Stato, Sez. V, 31 maggio 2021, n. 4150.



FATTO

1. — Con bando di gara pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. 2017/S207 del 27 ottobre 2017 e nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 128 del 6 novembre 2017, l'Amministrazione della Camera dei deputati (*hinc inde*: anche «Camera») avviava una procedura ristretta di rilievo comunitario per l'appalto di servizi di monitoraggio di contratti ICT. L'aggiudicazione veniva conferita secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con l'attribuzione di un massimo di 70 punti per l'offerta tecnica e di un massimo di 30 punti per l'offerta economica.

Entro il termine stabilito dalla TAR venivano presentate sei domande di partecipazione.

In data 4 dicembre 2017 la Camera dei deputati trasmetteva la lettera di invito a presentare offerta indirizzata ai candidati selezionati, tra i quali figurava la Planning Ricerche e Studi S.r.l., che aveva chiesto di partecipare quale impresa mandataria di un costituendo R.T.I. con HSPI S.p.a.

2. — L'oggetto dell'appalto era riportato all'art. 2 del capitolato d'oneri allegato alla lettera di invito. Esso riguardava diversi servizi di monitoraggio di contratti ICT della Camera dei deputati, ai sensi della circolare n. 4/2016 dell'Agenzia per l'Italia Digitale, descritti analiticamente nel relativo allegato tecnico.

In particolare, l'art. 2 del capitolato d'oneri riportava i seguenti servizi:

i) direzione dei lavori, articolata in una pluralità di attività da svolgere in relazione alle fasi di avvio del monitoraggio e alle fasi di esecuzione e di chiusura dei due principali contratti informatici stipulati dall'Amministrazione della Camera;

ii) consulenza e supporto «per lo svolgimento delle attività di cui al comma 5 [realizzazione di studi di fattibilità, sorveglianza di contratti diversi da quelli richiamati, supporto per il passaggio di consegne tra fornitori], mediante l'erogazione, su richiesta e a discrezione dell'Amministrazione e in conformità alla calendarizzazione concordata con il Responsabile del Monitoraggio, di giornate/persona da parte di addetti corrispondenti ai profili professionali di Consulente Senior e Consulente [...]».

Al successivo punto 5.1.1. del medesimo allegato tecnico, nel quale erano descritte le attività comprese nel coordinamento del monitoraggio incluso nella Direzione Lavori, era affidata al Direttore tecnico di monitoraggio la responsabilità di una pluralità di attività, costituenti esercizio di un potere direttivo o quantomeno di coordinamento organizzativo nei confronti degli altri addetti all'esecuzione dell'appalto. Gli era infatti espressamente attribuita, fra le altre, la responsabilità circa «l'ottimale e costante dimensionamento, in quantità e qualità, dei team assegnati ai diversi servizi in conformità a quanto previsto dal contratto d'appalto e rispetto alle esigenze dell'Amministrazione» (p. 16).

Nel capitolo 6 dell'allegato tecnico al capitolato d'oneri era previsto l'obbligo di presentazione, in sede di offerta, di un gruppo di lavoro di almeno 8, fra cui:

- un direttore tecnico di monitoraggio;
- quattro profili di consulente *senior*;
- tre profili di consulente.

Al punto 6.1. erano elencate, in relazione a tali risorse, le competenze generali richieste, nonché, ai successivi paragrafi, gli specifici requisiti minimi richiesti per ciascun differente profilo professionale. Quanto alla modalità di attribuzione del punteggio dell'offerta tecnica, nell'allegato 5 al capitolato d'oneri, con riferimento al parametro P1 riguardante la «Composizione ed organizzazione del gruppo di lavoro composta dagli addetti all'esecuzione delle attività oggetto di appalto», si prevedeva:

i) l'allegazione, nell'ambito dell'offerta tecnica, dei *curricula vitae* degli addetti all'appalto, ai fini della verifica della sussistenza di caratteristiche professionali dei medesimi migliorative rispetto a quelle previste nel par. 2 del capitolo 6 dell'allegato tecnico, in termini di esperienze lavorative, di conoscenze professionali maturate e di certificazioni acquisite pertinenti all'oggetto dell'appalto;

ii) la descrizione delle «modalità che il soggetto concorrente si impegna ad adottare per la gestione degli addetti componenti il gruppo di lavoro ai fini di garantire la tempestività della sostituzione o integrazione di tali risorse e l'affiancamento degli addetti che eventualmente subentrassero nel corso di esecuzione dell'appalto».

3. — Con comunicazione prot n. 2017/0024123/GEN/AMM del 21 dicembre 2017, venivano fornite ai concorrenti invitati le risposte alle richieste di chiarimenti circa la documentazione di gara.

La graduatoria finale della procedura risultante al termine delle attività della Commissione giudicatrice, redatta nella seduta pubblica del 25 gennaio 2019, era la seguente:

- i) RTI P.R.S. (Planning Ricerche & Studi) S.r.l. - HSPI S.p.a.;
- ii) Formit Servizi S.p.a.;
- iii) Business Integration Partners S.p.a.



4. — Nella riunione del 18 febbraio 2019, il Servizio Amministrazione procedeva, ai sensi di quanto previsto dall'art. 5, comma 3, lett. i), del capitolato d'oneri, alla verifica della soglia di anomalia delle offerte prevenue, rilevando che le prime due offerte in graduatoria risultavano appunto anomale. Inoltre, la Stazione appaltante chiedeva al RTI P.R.S. S.r.l. - HSPI S.p.a. di giustificare:

- i) l'impiego di un lavoratore autonomo per la funzione di direttore tecnico;
- ii) la conformità dell'impiego di n. 5 lavoratori autonomi all'art. 105 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- iii) l'inquadramento dei lavoratori dipendenti;
- iv) il numero di ore effettivamente lavorate.

Il RTI P.R.S. S.r.l. - HSPI S.p.a. formulava le proprie controdeduzioni.

5. — Al termine dell'esame di tali controdeduzioni, la Stazione appaltante deliberava l'esclusione del RTI P.R.S. S.r.l. - HSPI S.p.a. dalla procedura con provvedimento 11 ottobre 2019, prot. n. 2019/0020811/GEN/AMM. Detto provvedimento veniva adottato «in considerazione del contrasto della composizione del Gruppo di lavoro [...] sia con la disciplina inderogabile in materia di *sub-appalto* prevista nell'art. 105 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 [...] sia con la disciplina delle modalità di esecuzione dell'appalto prevista dalla *lex specialis* [...]». Infatti, il ricorso a cinque lavoratori autonomi era considerato dalla S.A. incompatibile con le previsioni del bando e con le funzioni assegnate al Direttore tecnico di monitoraggio.

6. — In data 18 ottobre 2019 il concorrente escluso presentava una prima richiesta di accesso agli atti avente a oggetto tutti i verbali di gara relativi alla valutazione delle offerte, seguita da una seconda istanza in data 5 novembre 2019.

In data 8 novembre 2019 l'Amministrazione dava riscontro alla richiesta di accesso con nota prot. n. 2019/0022717/GEN/AMM.

7. — Malgrado il bando di gara individuasse il Consiglio di giurisdizione della Camera quale «Organismo responsabile delle procedure di ricorso», le due società del RTI impugnavano congiuntamente innanzi il Tribunale amministrativo regionale del Lazio il provvedimento di esclusione nonché i verbali e i documenti che motivavano tale esclusione e il provvedimento di aggiudicazione conclusivo della procedura.

Si costituiva in giudizio l'Amministrazione della Camera dei deputati, che formulava in via pregiudiziale eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo nonché di ogni altro Giudice esterno alla Camera stessa, stante l'esclusiva competenza del Consiglio di giurisdizione della Camera, quale organo di autodichia, a conoscere della controversia *de qua*. Infatti, la resistente rilevava che gli articoli 1 e 2 del regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di Amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti attribuiscono all'organo di autodichia il compito di decidere in primo grado sui «ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti esterni alla Camera». Tale regolamento è stato infatti approvato in attuazione del regolamento (generale) della Camera di cui all'art. 64 della Costituzione, il quale all'art. 12, comma 3, lett. f), attribuisce all'Ufficio di Presidenza il compito di adottare i regolamenti concernenti «i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di Amministrazione della Camera medesima».

Nel merito, la difesa della S.A. rilevava l'infondatezza del ricorso.

8. — Con sentenza 24 aprile 2020, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Sez. I, respingeva il ricorso di P.R.S. Planning Ricerche e Studi S.r.l. e HSPI S.p.a. Tuttavia, il Tribunale amministrativo regionale respingeva parimenti l'eccezione di difetto di giurisdizione proposta dall'Amministrazione della Camera, ritenendo sussistente la propria giurisdizione. Ad asserito conforto di tale statuizione, il Giudice di prime cure richiamava le sentenze n. 120 del 2014 e 262 del 2017 di codesta Ecc.ma Corte e rilevava che «alla luce delle suddette pronunce deve ritenersi che la previsione regolamentare invocata non possa estendersi alle controversie in materia di appalti, le quali hanno la loro disciplina in atti di normazione statale e comunitaria e non riguardano questioni interne all'organo costituzionale».

9. — Avverso la suddetta sentenza le società soccombenti in primo grado proponevano appello innanzi il Consiglio di Stato.

La Camera dei deputati si costituiva nel giudizio di appello, chiedendo il rigetto del gravame e proponendo appello incidentale, con il quale impugnava la sentenza del Tribunale amministrativo regionale nella parte in cui aveva ritenuto sussistente la giurisdizione del Giudice amministrativo. La Camera rilevava come gli atti impugnati rientrassero fra quelli che costituiscono oggetto della riserva di autodichia sancita dall'art. 12, commi 3, lettera f), e 6, del regolamento della Camera dei deputati e dall'art. 1 del regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di Amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti.

10. — Il Consiglio di Stato, con la sentenza 31 maggio 2021, n. 4150, respingeva l'appello incidentale della Camera e accoglieva l'appello principale.



Per quanto interessa in questa sede, il Consiglio di Stato riteneva infondati i motivi di appello incidentale concernenti la giurisdizione, sul presupposto che dai principi pretesamente espressi da codesta Ecc.ma Corte deriverebbe «la necessità di una rigorosa interpretazione letterale e funzionale (ossia, tenendo conto delle finalità costituzionali assegnate al riconoscimento del principio di autodichia, che ne costituiscono anche i limiti entro i quali esso può espandersi) delle norme regolamentari approvate dalla Camera dei deputati». Pertanto, l'ambito di applicazione del regolamento della Camera, nella parte in cui attribuisce al Consiglio di giurisdizione il compito di decidere in primo grado sui «ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di Amministrazione della Camera medesima», dovrebbe essere «limitato alle controversie che abbiano per oggetto non qualsiasi atto di Amministrazione della Camera dei deputati ma esclusivamente quegli atti adottati in una materia in ordine alla quale, all'organo costituzionale, è costituzionalmente riconosciuta una sfera di autonomia normativa. Le altre controversie rientrano (secondo «la “grande regola” dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (articoli 24, 112 e 113 della Costituzione)» nella giurisdizione comune, secondo i criteri di riparto tra le diverse giurisdizioni fissati dalle norme processuali ordinarie».

Con riferimento al caso di specie, il Giudice amministrativo d'appello rilevava che «la materia dell'affidamento a terzi dei contratti di lavori, servizi e forniture — pur involgendo l'acquisizione, da parte dell'Amministrazione della Camera, di beni e servizi per lo svolgimento delle sue funzioni — non rientra nella sfera di autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta», sicché «le relative controversie sono sottratte alla giurisdizione domestica».

11. — Avverso tale pronuncia l'Amministrazione della Camera dei deputati proponeva ricorso per cassazione ai sensi degli articoli 111 della Costituzione e 110 codice procedura amministrativa, per motivi inerenti alla giurisdizione.

Con unico motivo di ricorso, la Camera censurava l'invasione, da parte della pronuncia del Consiglio di Stato, dell'autonomia e delle funzioni conferitele dalla Costituzione. In particolare, si contestava la violazione degli articoli 64 della Costituzione, 12, comma 3, lett. e) e f), e comma 6, del regolamento della Camera dei deputati e 1 e 2 del regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di Amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti. Si contestava poi la violazione della l. n. 87 del 1953, dell'art. 37 e dell'art. 134 della Costituzione.

La Camera ribadiva, in primo luogo, l'erroneità della sentenza con cui il Consiglio di Stato aveva affermato la giurisdizione del Giudice amministrativo, pur in presenza di disposizioni regolamentari che chiaramente escludono qualsiasi potere di cognizione delle controversie come quella in esame da parte di Giudici esterni alla Camera stessa.

Richiamando il tenore letterale delle fonti regolamentari, espressione dell'autonomia e dell'indipendenza riconosciuta al Parlamento, si affermava che tali disposizioni possedevano rango primario, equiparato a quello delle norme di legge e, per loro natura, in alcun modo disapplicabili da parte di qualsiasi altro Giudice esterno alla Camera. Ad avviso della ricorrente, infatti, il Consiglio di Stato avrebbe dovuto prendere atto dell'autodichia della Camera e dichiarare l'inammissibilità del ricorso introduttivo, o in alternativa, sollevare conflitto di attribuzione innanzi codesta Ecc.ma Corte costituzionale.

12. — La Corte di cassazione, SS.UU. Civ., invece, con sentenza 12 maggio 2022, n. 15236, respingeva il ricorso della Camera dei deputati.

In primo luogo, la Suprema Corte esaminava la censura relativa al mancato ricorso da parte del Giudice amministrativo al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ritenendola infondata in quanto, «essendo l'autodichia il precipitato di una prerogativa costituzionale, come tale derogatoria della giurisdizione, la questione se ci si trovi al cospetto di un caso per il quale opera la riserva o di una posizione soggettiva tutelabile dinanzi alla giurisdizione comune, rientra a pieno titolo tra quelle che il giudice investito della controversia è chiamato a risolvere di volta in volta, procedendo alla interpretazione della fonte che pone la autodichia secondo i criteri che sono stati indicati dal Giudice delle leggi e dei conflitti. Posto davanti all'eccezione di autodichia in ragione dell'applicabilità del regolamento parlamentare, certamente il giudice non è autorizzato a darne un'interpretazione abrogante o a procedere ad una sostanziale disapplicazione della fonte di autonomia, ma neppure è obbligato a chiudere il processo in rito declinando la giurisdizione o a promuovere il conflitto di attribuzioni quando la controversia dinanzi a lui promossa non rientra nel perimetro della giustizia domestica». La Suprema Corte, inoltre, riteneva che non sussistesse, per il Giudice amministrativo, «un interesse attuale» a sollevare conflitto di attribuzione innanzi codesta Ecc.ma Corte, trovandosi egli «al cospetto di una previsione regolamentare suscettibile di essere interpretata, alla luce dei precedenti della Corte costituzionale, in senso non lesivo del valore della legalità-giurisdizione, e difettando d'altra parte la manifestazione, attraverso l'adozione di una decisione in autodichia degli organi interni, di un esercizio concreto della attribuzione da parte della giustizia domestica della Camera».



12.1. — Quanto al merito, il Giudice della nomofilachia richiamava la sentenza n. 120 del 2014 di codesta Ecc.ma Corte, la quale «ha riconosciuto ai regolamenti parlamentari una competenza normativa riservata, avente a oggetto l'organizzazione interna e la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione». Tale riserva, continuava la pronuncia, non attiene soltanto all'autonomia normativa, ma si estende anche al momento interpretativo e applicativo delle stesse norme regolamentari e comporta di necessità la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare. Richiamava, poi, la sentenza n. 262 del 2017, affermando che ivi codesta Ecc.ma Corte avrebbe individuato «il confine tra i due valori che sono in rilievo, l'autonomia delle Camere, da un lato, e la legalità giurisdizione, dall'altro». Infatti, affermava la Corte di cassazione, «l'autonomia normativa che la Costituzione riconosce alle Camere non riguarda soltanto la disciplina delle funzioni primarie, ma investe anche quegli aspetti che sono necessari a regolare il loro assetto organizzativo e i loro apparati serventi». Pertanto, il Giudice della nomofilachia si soffermava sul rapporto fra autonomia della Camera e autodichia, rilevando che «Lo stretto radicamento dell'autodichia nell'autonomia normativa consente di stabilire che là dove le Camere non sono abilitate a ricorrere alla propria potestà normativa per disciplinare i rapporti con i soggetti terzi, allo stesso modo la fonte regolamentare non è capace di attrarre le relative controversie alla cognizione della giustizia domestica». Quanto al caso di specie, la Suprema Corte rilevava che «il provvedimento con cui il Servizio Amministrazione della Camera ha escluso il costituendo raggruppamento temporaneo di imprese dalla procedura ad evidenza pubblica non concerne questioni interne dell'organo costituzionale, ma afferisce ad una procedura per la scelta del contraente privato che trova la sua disciplina prevalentemente nella normativa nazionale ed Europea». L'RTI concorrente, pertanto, non essendo già inserito negli apparati serventi dell'organo costituzionale (ma aspirando solo a diventarlo), restava dunque un terzo, non ancora legato alla Camera da un rapporto di servizio, rispetto al quale non era possibile «istituire alcuna implicazione organizzativa e funzionale diretta con la Camera».

In questa fase, pertanto, sarebbe mancato il rapporto biunivoco fra autonomia e autodichia, «perché la regolazione normativa è, soprattutto, quella recata dalla disciplina sovranazionale e da atti legislativi ordinari. La regolazione materiale, sostanziale, del rapporto trova la sua fonte principale in atti normativi non riconducibili alla potestà *ex art.* 64 della Costituzione».

Inoltre, non sarebbe stato sussistente alcun «nesso di funzione», perché l'applicazione del diritto comune degli appalti «non appare suscettibile di intaccare il pieno e libero svolgimento da parte della Camera della sua alta funzione né di interferire negativamente sull'Amministrazione dei servizi interni».

Quanto all'ulteriore censura proposta dalla difesa della Camera, a tenore della quale il Consiglio di Stato aveva assunto la sua decisione considerando un *mero obiter* della sentenza n. 262 del 2017 di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, il Giudice della nomofilachia rigettava anche tale argomento sulla base delle seguenti considerazioni:

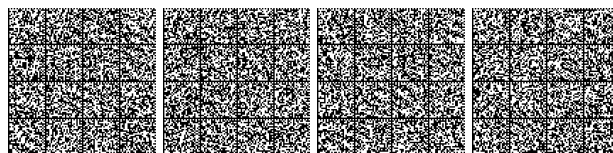
— «Quando si voglia valutare l'efficacia di precedente di una sentenza di un giudice comune, è giusto interrogarsi sulla portata delle affermazioni di principio che vanno al di là della *ratio* che sostiene la decisione del caso concreto. Non avendo una relazione diretta con i fatti della causa, l'*obiter* non ha, di regola, una forza persuasiva, anche se potrà preannunciare una giurisprudenza futura su altre controversie in cui la questione giuridica, prima prospettata e risolta in via ipotetica, si trovi al cospetto di una fattispecie pertinente»;

— «Diversamente avviene per le sentenze della Corte costituzionale, per le quali la stessa distinzione tra *ratio decidendi* e *obiter dictum* perde di significato, giacché le affermazioni di principio contenute nelle motivazioni di quelle pronunce, da considerare sempre nella loro totalità, hanno di mira la tutela di norme, di valori e di attribuzioni costituzionali, in una continua dialettica tra astratto e concreto»;

— «Nella sentenza n. 262 del 2017, l'esclusione delle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali dall'ambito dell'autodichia, rappresenta un preciso principio con efficacia orientativa, esprimendo lo spirito della decisione e rappresentando il frutto naturale di una evoluzione della quale la Corte costituzionale ha preso atto e ha dato atto».

Alla luce di tali considerazioni la Suprema Corte concludeva affermando che il Consiglio di Stato «non ha deciso su una domanda improponibile, essendo da escludere che, a fronte dell'eccezione di autodichia sollevata dalla Camera, il giudice amministrativo avesse il dovere, in limine, di arrestarsi e l'onere di promuovere il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Riconoscendo la propria giurisdizione e decidendo il fondo della controversia, il Consiglio di Stato non ha disapplicato i regolamenti parlamentari, ma ne ha solo interpretato la portata, correttamente escludendo che le disposizioni da esse recate giustificassero l'attrazione, nell'ambito della cognizione dell'organo di autodichia, dell'impugnazione del provvedimento, adottato dal Servizio Amministrazione della Camera, di esclusione dell'offerta del costituendo raggruppamento dalla procedura di gara di rilievo comunitario per l'affidamento dell'appalto».

Le sentenze indicate in epigrafe sono illegittime e violative delle attribuzioni costituzionali della ricorrente, che ne chiede l'annullamento per i seguenti motivi di



DIRITTO

Premessa — Oggetto del presente ricorso è anzitutto la sentenza Corte di cassazione, SS.UU. Civ., 12 maggio 2022, n. 15236. Per tuziorismo, peraltro, viene qui espressamente censurata anche la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 31 maggio 2021, n. 4150, la cui caducazione discenderebbe peraltro direttamente e automaticamente dalla (auspicata) negazione della giurisdizione del Giudice Amministrativo (di primo grado e di appello, ovviamente) nella controversia descritta in narrativa.

Le pronunce citate, del resto, hanno affermato la giurisdizione del Giudice amministrativo in luogo di quella dell'organo di autodichia della Camera con sostanziale medesimezza di argomentazioni:

i) Quanto al Consiglio di Stato, esso, respingendo l'appello incidentale della Camera, ha reputato sussistente la giurisdizione del Giudice amministrativo «posto che la materia dell'affidamento a terzi dei contratti di lavori, servizi e forniture – pur involgendo l'acquisizione, da parte dell'Amministrazione della Camera, di beni e servizi per lo svolgimento delle sue funzioni – non rientra nella sfera di autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta».

ii) Quanto alla Corte di cassazione, essa ha respinto il gravame proposto dalla Camera in base all'assunto che «il Consiglio di Stato non ha disapplicato i regolamenti parlamentari, ma ne ha solo interpretato la portata, correttamente escludendo che le disposizioni da esse recate giustificassero l'attrazione, nell'ambito della cognizione dell'organo di autodichia, dell'impugnazione del provvedimento, adottato dal Servizio Amministrazione della Camera, di esclusione dell'offerta del costituendo raggruppamento dalla procedura di gara di rilievo comunitario per l'affidamento dell'appalto».

Entrambe le pronunce sono dunque, come si vedrà meglio *infra*, parimenti lesive delle attribuzioni costituzionali della Camera. La Camera, con il presente gravame, non intende certo rivendicare la sottrazione a qualsivoglia sindacato giurisdizionale esterno, bensì anche nell'interesse generale del sistema istituzionale, ottenere la puntuale definizione dei confini fra le giurisdizioni, rimuovendo le ragioni di incertezza derivanti da alcuni punti rimasti in ombra — come appresso si dirà — nei precedenti arresti di codesta Ecc.ma Corte costituzionale.

1. — In rito. Ammissibilità del ricorso. In via preliminare, è necessario mettere in evidenza la sicura ammissibilità del presente ricorso, sia per il profilo soggettivo che per il profilo oggettivo. L'art. 37, comma 1, della legge 11 marzo 1953, n. 87, stabilisce che «il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali», così individuando i due requisiti che legittimano la proposizione di un ricorso per conflitto di attribuzione.

1.1. — Quanto al profilo soggettivo, la consolidata giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte ha riconosciuto la legittimazione di ciascuna Camera a promuovere conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato (v., *ex multis*, ordinanza n. 45 del 1983, sentenze nn. 443, 462 e 463 del 1993). Entrambe le Camere sono infatti competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono ai sensi dell'art. 37, comma, della legge n. 87 del 1953, allorché vengano in considerazione «attribuzioni rivendicate in nome dell'indipendenza e dell'autonomia di ciascun ramo del Parlamento» (sentenza n. 129 del 1981).

Nella recentissima ordinanza n. 250 del 2022 codesta Ecc.ma Corte costituzionale, nel dichiarare ammissibile un conflitto proposto proprio dall'odierna ricorrente, ha ricordato che «va riconosciuta la legittimazione della Camera dei deputati a promuovere il (o resistere *al*) conflitto tra poteri dello Stato in difesa delle attribuzioni alla stessa garantite sul piano costituzionale (tra le molte, sentenze n. 241 del 2009 e n. 403 del 1994; ordinanze n. 241 del 2011, n. 211 del 2010, n. 8 del 2008 e n. 217 del 1994)».

Del pari indubitabile è la legittimazione — in questo caso passiva — della Suprema Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, atteso che i singoli organi giurisdizionali, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, possono ben essere parti nei conflitti di attribuzione (ordinanze nn. 228 e 229 del 1975), godendo di una posizione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita (*ex multis*, sentenze nn. 24 e 29 del 2014, 320 del 2013 e 333 del 2011).

Né, del resto, la natura giurisdizionale degli atti invasivi dedotto nel giudizio osta all'ammissibilità del conflitto (v. sentenza n. 168 del 2013). Nella già citata ordinanza n. 250 del 2022, codesta Ecc.ma Corte ha ritenuto ammissibile il conflitto promosso dalla Camera dei deputati in riferimento a due ordinanze emanate dal Tribunale ordinario di Lecce, affermando che «per quanto originato da due provvedimenti giurisdizionali, non verterebbe su un *mero error* in iudicando, prospettando un conflitto per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali».



1.2. — Quanto al profilo oggettivo, il conflitto ha un sicuro «tono costituzionale». L'odierna ricorrente, infatti, sebbene abbia promosso ricorso avverso decisioni giudiziarie, non lamenta *unerror in iudicando* (sentenze nn. 72 del 2012, 2 e 150 del 2007), bensì una lesione della sfera di attribuzioni conferitale dalla Costituzione.

La ricorrente non chiede a codesta Ecc.ma Corte di riesaminare attraverso l'interpretazione di fonti primarie la decisione con la quale la Corte di cassazione ha risolto il ricorso inerente alla questione di giurisdizione e la decisione con cui il Consiglio di Stato ha operato la ritenzione della giurisdizione in capo al Giudice amministrativo. Se questa fosse la richiesta, infatti, ne conseguirebbe l'inammissibilità del conflitto, non potendo quest'ultimo istituto trasformarsi in un improprio mezzo d'impugnazione di decisioni giudiziarie (sentenza n. 259 del 2009 e ordinanza n. 117 del 2006).

La ricorrente contesta, invece, l'esistenza stessa del potere giurisdizionale dispiegato nei propri confronti nel caso di specie (sentenze nn. 88 del 2012, 195 del 2007 e 276 del 2003) e assume a paradigmi non già norme di fonti ordinarie, ma norme costituzionali, quali sono quelle che definiscono il sistema dei poteri dello Stato. Si lamenta cioè il superamento, da parte della sentenza delle Sezioni Unite (e prima da quella del Consiglio di Stato), dei limiti che tale potere giurisdizionale incontra nell'ordinamento, nella specie a garanzia delle attribuzioni costituzionali della Camera.

Né rileva che oggetto del presente ricorso sia (anche) una sentenza resa in un giudizio per i soli motivi inerenti alla giurisdizione, ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, della Costituzione. Infatti, sebbene l'art. 37, comma 2, legge n. 87 del 1953 stabilisca che «restano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione», tale disposizione, giusta consolidata giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, è preordinata «soltanto ad assicurare la persistenza, nell'ordinamento, della competenza della Corte di cassazione a dirimere i conflitti di giurisdizione, non, invece, ad escludere che la Corte costituzionale possa essere chiamata a decidere un conflitto tra poteri, quando il vizio denunciato sia comunque destinato a ripercuotersi sulla corretta delimitazione di attribuzioni costituzionali» (sentenza n. 52 del 2016).

2. — Nel merito. Violazione degli articoli 64, comma 1, e 55 sgg. della Costituzione. Sussistenza dell'autodichia della Camera dei deputati. Come appresso si confida di dimostrare, la Suprema Corte di cassazione e il Consiglio di Stato, nel ritenere sottratte alla giurisdizione domestica della Camera dei deputati le controversie inerenti agli affidamenti di appalti banditi dall'Amministrazione della Camera, hanno leso la sfera di attribuzione riservata alla Camera dei deputati dall'art. 64, comma 1, della Costituzione, a tenor del quale «ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti». Art. 64, comma 1, della Costituzione, che rappresenta il fondamento dell'autonomia e dell'autodichia parlamentari (sentenza nn. 120 del 2014 e 262 del 2017).

Violati sono altresì gli art. 55 sgg. della Costituzione, che attribuiscono specifiche funzioni e una posizione di particolare indipendenza alle Camere del Parlamento. Le sentenze censurate ledono infatti il principio di tale indipendenza, che è funzionale al corretto svolgimento dei compiti assegnati dal Costituente alle Camere.

Al fine di dimostrare la sussistenza della competenza esclusiva del Consiglio di giurisdizione — organo di autodichia della Camera dei deputati, a conoscere della controversia *de qua* occorre svolgere una breve premessa sull'autodichia in generale.

2.1. — «Autodichia» è lemma che designa il potere attribuito agli organi costituzionali di esercitare la funzione giudicante relativamente a particolari tipologie di controversie che direttamente o indirettamente coinvolgono l'esercizio delle loro funzioni. Si tratta, in altri termini, di una «giurisdizione domestica» (ma, ovviamente, assistita da congrue garanzie di indipendenza interna) che consiste nel decidere direttamente, tramite articolazioni organizzative interne, ogni controversia interferente con l'esercizio delle funzioni proprie, senza che organi giurisdizionali esterni siano abilitati a esercitare forme di sindacato o controllo.

La *ratio* che giustifica l'autodichia sta nell'esigenza di tutelare l'indipendenza e il buon andamento degli organi costituzionali, garantendo la non intromissione degli altri poteri dello Stato nella loro organizzazione. Come chiarito da codesta Ecc.ma Corte con specifico riferimento alle Camere del Parlamento, infatti, è «l'autonomia delle funzioni delle Camere il bene protetto», in ultima analisi, dall'autodichia (così, sentenza 379 del 1996, ma nello stesso senso sentenze nn. 154 del 1985; 120 del 2014 e 262 del 2017).

2.2. — L'autodichia costituisce, dunque, espressione della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali per l'efficiente e libero esercizio delle loro funzioni.

Com'è noto, la Costituzione riconosce e tutela, anzitutto, l'autonomia normativa degli organi costituzionali. In particolare, l'art. 64, comma 1, della Costituzione, dispone espressamente che «Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

La giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte ha chiarito l'ampiezza di tale autonomia normativa, affermando espressamente ch'essa «non attiene alla sola disciplina del procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione, ma riguarda anche l'organizzazione interna» (sentenza n. 262 del 2017, che richiama la precedente sentenza n. 120 del 2014).



Rientra nell'autonomia normativa degli organi costituzionali (di tutti tali organi, dunque, non solo della Camera), pertanto, la disciplina dell'«assetto e [del] funzionamento dei loro apparati serventi» (sentenza n. 129 del 1981). Ciò poiché è proprio tramite tali apparati amministrativi che l'organo costituzionale può «adempire liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali» (sentenza n. 262 del 2017).

Coerentemente con tali principi, l'art. 12, comma 3, del regolamento della Camera (accessibile anche al link [https://www.camera.it/leg19/438?shadow_regolamento_capi=917&shadow_regolamento_articoli_titolo=Art.%2012%20\(*\)](https://www.camera.it/leg19/438?shadow_regolamento_capi=917&shadow_regolamento_articoli_titolo=Art.%2012%20(*))) dispone espressamente che «L'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti: [...] d) lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio; e) i criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari, nonché i doveri di riservatezza e gli altri obblighi alla cui osservanza tali soggetti sono tenuti, anche nei confronti di organi estranei alla Camera; f) i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di Amministrazione della Camera medesima».

2.3. — Codesta Ecc.ma Corte, poi, ha più volte espressamente affermato che l'autonomia degli organi costituzionali «non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza» (così sentenza n. 129 del 1981, e, nello stesso senso, anche sentenze nn. 379 del 1996; 120 del 2014; 262 del 2017 e 169/2018). È particolarmente in tale momento applicativo che si esprime l'autodichia di cui qui si discute.

La giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha grandemente contribuito — in un fitto dialogo con le posizioni dottrinali — a definire il confine dell'autodichia delle Camere.

Com'è noto, la giurisprudenza costituzionale sul delicato tema dell'autodichia ha conosciuto nel tempo un importante mutamento. In termini non dissimili a quanto accaduto con riferimento alla (pur diversa) immunità parlamentare, oggi riconosciuta soltanto quando sia dimostrato, secondo criteri rigorosi, il nesso funzionale fra l'opinione espressa e l'attività parlamentare (sentenze nn. 11 e 10 del 2000; 137 del 2001; 313 del 2013), i confini dell'autodichia hanno subito, nella giurisprudenza più recente di codesta Ecc.ma Corte, una significativa ridefinizione.

In origine, codesta Ecc.ma Corte fondava l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, oltre che sul dato formale dell'art. 134 della Costituzione, anche sulla posizione garantita del Parlamento, che non consentiva interventi esterni. I regolamenti parlamentari, in altri termini, erano considerati fonti interne alle Camere e, come tali, insindacabili.

Più precisamente, nella sentenza 154 del 1985, codesta Ecc.ma Corte così motivava l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione sull'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica:

— «Sembra [...] che la soluzione possa e debba ricercarsi nell'art. 134 della Costituzione, prima ipotesi, indagato alla stregua del sistema costituzionale. Formulando tale articolo, il costituente ha segnato rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento, e poiché la formulazione ignora i regolamenti parlamentari, solo in via d'interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano ugualmente compresi»;

— «Ma una simile interpretazione, oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema. La Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, intendendosi dire che, come dimostra anche la precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento nell'ordine espositivo dell'apparato statale, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento»;

— «È nella logica di tale sistema che alle Camere spetti — e vada perciò riconosciuta — una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, della Costituzione»;

— «Le garanzie non vanno considerate singolarmente, bensì nel loro insieme. Ed infatti, attengano esse all'immunità dei membri delle Camere ovvero all'immunità delle rispettive sedi, è evidente la loro univocità, mirando pur sempre ad assicurare la piena indipendenza degli organi. Ne è conferma il divieto alla forza pubblica ed a qualsiasi persona estranea — sia pure il Presidente della Repubblica o il membro di una Camera diversa da quella di appartenenza — di entrare nell'aula, che discende dall'art. 64, ultimo comma, della Costituzione, prima ancora che dagli articoli 62.2 e 64.1 del regolamento della Camera e 69.2 e 70.1 del regolamento del Senato»;

— «Il Parlamento, insomma, in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una «peculiarità e dimensione» (sentenza n. 78 del 1984), che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le garanzie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere».



Due pronunce del più recente indirizzo giurisprudenziale di codesta Ecc.ma Corte costituzionale hanno segnato, tuttavia, un mutamento di indirizzo. Il riferimento è alle note sentenze nn. 120 del 2014 e 262 del 2017.

Con la prima pronuncia codesta Ecc.ma Corte ha sì ribadito l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, ma l'ha fatto sulla base di un percorso argomentativo molto diverso da quello seguito dalla richiamata sentenza n. 154 del 1985.

In particolare, la Corte ha preso le distanze da una delle premesse del suo precedente orientamento, affermando che:

«la sindacabilità dei regolamenti parlamentari, adottati ai sensi dell'art. 64, primo comma, della Costituzione, costituisce la premessa della valutazione dell'ammissibilità della questione»;

«I regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, della Costituzione vale a dire tra le «leggi» e «gli atti aventi forza di legge» che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte»;

«Nel sistema delle fonti delineato dalla stessa Costituzione, il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire»;

«L'art. 134 della Costituzione, indicando come sindacabili la legge e gli atti che, in quanto ad essa equiparati, possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge, non consente di includere tra gli stessi i regolamenti parlamentari. Risiede dunque in ciò, e non in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale»;

«Se tuttavia, adesso come allora, la *ratio* dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita sul piano sistematico dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne»;

«Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza»;

«È su queste basi che si colloca il tema dell'estensione dell'autodichia e conseguentemente della sua legittimità. Gli articoli 64 e 72 della Costituzione assolvono alla funzione di definire e, al tempo stesso, di delimitare «lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari» (sentenza n. 379 del 1996). È dunque all'interno di questo statuto di garanzia che viene stabilito l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione».

Codesta Ecc.ma Corte, dunque, ha evitato di ribadire il generalissimo riferimento alla «indipendenza guarentigata» e ha espressamente rinnegato il fondamento dell'autodichia «in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative», ponendo unicamente l'accento sul tenore letterale dell'art. 134 della Costituzione. Ha escluso, poi, la natura di interna *corporis* dei regolamenti parlamentari, inquadrandoli nell'ambito delle fonti dell'ordinamento giuridico dello Stato. Conseguentemente, ne ha affermato la sindacabilità in sede di giudizio per conflitto di attribuzione, laddove un «potere» ai sensi dell'art. 134 della Costituzione ritenga lesa la sfera delle attribuzioni costituzionalmente spettantegli.

In definitiva, l'indipendenza delle Camere è stata intesa da codesta Ecc.ma Corte secondo una diversa prospettiva, non più come posizione garantita in astratto, ma come posizione espressamente connessa, in concreto, allo «statuto di garanzia» che è delimitato dall'ambito di competenza riservato dei regolamenti parlamentari.

Si è affermata, così, la stretta corrispondenza tra autonomia normativa e autodichia degli organi costituzionali: «l'interpretazione delle [...] norme regolamentari e *sub*-regolamentari non può che essere affidata in via esclusiva alle Camere stesse». Sindacare, interpretare o applicare le norme regolamentari e *sub*-regolamentari parlamentari, espressione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Camere, significherebbe violarne l'indipendenza, colpendo la stessa autonomia costituzionale del Parlamento. In altri termini, fondando, come s'è appena visto, l'autodichia sulla autonomia normativa, codesta Ecc.ma Corte ha individuato il limite della giurisdizione domestica nella linea di demarcazione definita dai regolamenti parlamentari.

Tale interpretazione trova conferma nella successiva sentenza n. 262 del 2017, resa in sede di conflitto di attribuzione fra poteri. Anche in tale pronuncia, infatti, si è affermato che:

— «l'autodichia [...] costituisce [...] uno svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere e al Presidente della Repubblica»;



— «le Camere e il Presidente della Repubblica hanno provveduto a disciplinare, attraverso le fonti di autonomia, il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, poiché hanno ritenuto tale scelta funzionale alla più completa garanzia della propria autonomia»;

— «La conseguente riserva agli organi di autodichia dell'interpretazione e dell'applicazione di tali fonti non comporta un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze e, in particolare, una lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente: costituisce, invece, il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione, in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna».

È evidente che l'interpretazione più ristretta delle prerogative costituzionali della Camera da ultimo offerta da codesta Ecc.ma Corte costituzionale nelle sopra richiamate pronunce non può conoscere ulteriori ridimensionamenti, pena il venir meno del senso stesso della previsione costituzionale dell'autonomia normativa e organizzativa della Camera. Peraltro, la decisione del presente ricorso non rileva unicamente per la Camera ricorrente, bensì per tutti gli organi costituzionali cui, espressamente o implicitamente, l'ordinamento riconosce l'autodichia. Ha, dunque, portata di sistema.

Con il presente ricorso si chiede, dunque, un'attenta valutazione degli attuali indirizzi interpretativi, al fine di fare chiarezza sul delicato tema dell'autodichia e di non correre il pericolo di assistere alla sua rovinosa fine. Si auspica, in altri termini, che l'identificazione dei confini dell'autodichia, certamente problematica stante l'elevato pregio costituzionale degli interessi in giuoco, avvenga nel segno di un effettivo equilibrio tra applicazione del diritto comune, da una parte, e indipendenza, autonomia e buon andamento del Parlamento, dall'altra, non potendosi risolvere in un sostanziale snaturamento della prerogativa stessa, se è vero, come è vero, che le prerogative degli organi costituzionali sono strumenti per il miglior funzionamento del sistema nel suo complesso e non privilegi. I termini dell'auspicato contemperamento risultano da quanto appresso si dice.

2.4. — Tanto premesso, occorre ora passare a esaminare il caso oggetto del presente conflitto.

Come sopra esposto, l'autonomia normativa della Camera «riguarda anche l'organizzazione interna» e, dunque, la disciplina dell'«assetto e [del] funzionamento dei loro apparati serventi».

Coerentemente, in materia di appalti, il legislatore ha adottato la legge 28 gennaio 2016, n. 11, rubricata «Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», in cui ha espressamente riconosciuto l'autonomia normativa (anche) della Camera dei deputati.

Più precisamente, l'art. 1, comma 7, della legge n. 11 del 2016, dispone espressamente che «Gli organi costituzionali stabiliscono nei propri ordinamenti modalità attuative dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge nell'ambito delle prerogative costituzionalmente riconosciute».

In armonia con tale disposizione, l'art. 12, comma 3, lett. e), del regolamento della Camera dei deputati dispone che l'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti concernenti «i criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari, nonché i doveri di riservatezza e gli altri obblighi alla cui osservanza tali soggetti sono tenuti, anche nei confronti di organi estranei alla Camera».

In attuazione di tale previsione l'Ufficio di Presidenza ha adottato il regolamento di Amministrazione e contabilità della Camera dei deputati (accessibile anche al link <https://www.camera.it/leg19/931?rac=7>), i cui articoli 39 sgg. disciplinano puntualmente le «procedure di selezione dei contraenti e alle altre attività amministrative della Camera in materia di contratti di lavori, servizi e forniture» (art. 39). Lo stesso art. 39, poi, espressamente dispone che a tali procedure si applicano «le norme dell'Unione europea con diretta efficacia vincolante» e, solo «per quanto non diversamente stabilito dal presente regolamento, le disposizioni di legge in vigore per i contratti dello Stato».

È in tale contesto normativo che si inseriscono il bando oggetto della gara *de qua*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea 27 ottobre 2017, n. S207, e il relativo capitolato d'oneri. Anche detti atti ribadiscono che:

— «alla procedura si applicano le norme del regolamento di Amministrazione e contabilità della Camera dei deputati (incluse le relative norme di attuazione)» (art. 7, comma 1, del capitolato d'oneri);

— «Ogni ricorso o impugnativa avverso tutti gli atti amministrativi della Camera dei deputati concernenti la presente procedura concorsuale deve essere presentato, ai sensi del «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti amministrativi della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti» al Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati» (art. 7, comma 2, del capitolato d'oneri e, analogamente, punto VI.4.1 del bando).



Non v'è dubbio, dunque, che le procedure di affidamento di servizi bandite dalla Camera dei deputati, quale quella oggetto della controversia *de qua*, siano legittimamente disciplinate da atti adottati dalla Camera stessa nell'ambito della sua autonomia normativa.

Lo riconosce la stessa Corte di cassazione nella sentenza n. 15236 del 2022, laddove afferma che:

— «il provvedimento con cui il Servizio Amministrazione della Camera ha escluso il costituendo raggruppamento temporaneo di imprese dalla procedura ad evidenza pubblica non concerne questioni interne dell'organo costituzionale, ma afferisce ad una procedura per la scelta del contraente privato che trova la sua disciplina prevalentemente nella normativa nazionale ed europea»;

— «In questa fase [...] la regolazione normativa è, soprattutto, quella recata dalla disciplina sovranazionale e da atti legislativi ordinari»;

— «La regolazione materiale, sostanziale, del rapporto trova la sua fonte principale in atti normativi non riconducibili alla potestà *ex art. 64 della Costituzione*. L'utilizzo da parte della Corte di cassazione dei lemmi «prevalentemente», «soprattutto», «principale» non è che il riconoscimento del dato che a disciplinare la procedura di scelta del contraente non sono unicamente atti normativi non riconducibili all'autonomia normativa della Camera dei deputati.

Né vale a smentire tale assunto il fatto che, come afferma la S.C.:

i) «l'art. 39 del regolamento di Amministrazione e contabilità della Camera dei deputati prevede che “alle procedure di selezione dei contraenti e alle altre attività amministrative della Camera in materia di contratti di lavori, servizi e forniture si applicano le norme dell'Unione europea con diretta efficacia vincolante e, per quanto non diversamente stabilito dal presente regolamento, le disposizioni di legge in vigore per i contratti dello Stato”»;

ii) «Le norme interne contenute nel titolo V del regolamento di Amministrazione e contabilità si limitano a dettare disposizioni sulla vigilanza (che, ai sensi dell'art. 40, è esercitata dal Collegio dei Questori), sulle comunicazioni da parte del Collegio dei Questori delle informazioni concernenti le attività amministrative della Camera agli organismi nazionali ai quali la legge attribuisce il compito di raccogliere ed elaborare dati sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (art. 41), sulla programmazione dell'attività amministrativa della Camera nella materia dei contratti di lavori, servizi e forniture (art. 42), sulle modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi (art. 43) e sulle commissioni giudicatrici (art. 44)»;

iii) «nella specie, oggetto della controversia erano i seguenti aspetti: (a) se l'impiego di una quota di lavoratori autonomi per le attività oggetto di appalto costituissero *sub-appalto* eccedente la quota del 30% stabilita dal decreto legislativo n. 50 del 2016 e se, a monte, tale limite fosse da disapplicare perché in conflitto con il diritto dell'Unione, secondo quanto risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia; (b) se, più in generale, fosse configurabile il *sub-appalto* anziché l'affidamento ai suddetti lavoratori di prestazioni specifiche verso l'aggiudicatario e non direttamente verso la stazione appaltante; (c) se la forma contrattuale prefigurata per il direttore tecnico - autonoma e non subordinata - fosse congruente con la legge speciale di gara».

Quanto al primo punto, in disparte i vincoli derivanti dal diritto eurounitario, il fatto che nel regolamento di Amministrazione e contabilità della Camera dei deputati vi sia una norma di rinvio alla legislazione statale dimostra proprio che la disciplina nazionale estranea al suddetto regolamento trova applicazione alle procedure di affidamento di servizi bandite dalla Camera solo in quanto essa è ritenuta dalla stessa Camera dei deputati compatibile con il suo statuto di autonomia. In altri termini, quando il Giudice, per risolvere una controversia sorta nell'ambito di una procedura di affidamento di servizi bandita dalla Camera, applica una norma esterna al regolamento, logicamente e giuridicamente ha prima fatto applicazione dell'art. 39 del regolamento stesso.

Anche solo per questo, dunque, non è esatto affermare che la controversia *de qua* non fosse ricompresa nell'ambito di applicazione del regolamento interno alla Camera.

A conferma dei rilievi appena formulati, giova ricordare che lo stesso Consiglio di Stato aveva riconosciuto l'esattezza di questa impostazione all'esito di un recente giudizio (del quale la Camera non era parte) coinvolgente l'Anac e un'impresa che aveva svolto lavori edili alla Camera. La controversia traeva origine dal fatto che l'Anac medesima non intendeva riconoscere, ai fini della qualificazione SOA, la validità dei certificati di esecuzione dei lavori (CEL) rilasciati dalla Camera, in quanto detti certificati risultavano redatti secondo la normativa interna e con modalità non corrispondenti alla normativa statale in materia.

In proposito, il Giudice amministrativo (Cons. Stato, Sez. V, sentenza 15 marzo 2021, n. 2173; parr. 7.9.5. e 7.9.6. della parte in diritto) ha infatti affermato non solo che la Camera dei deputati è pienamente legittimata a adottare norme in materia di appalti pubblici, ma che esse prevalgono su quelle dell'ordinamento generale, ove contrastanti. Secondo i giudici di Palazzo Spada – si badi –, «In virtù delle riportate previsioni [cioè del già citato art. 39 del regolamento di Amministrazione e contabilità], per effetto della speciale indipendenza e autonomia costituzionale della



Camera dei deputati (che – per quanto qui interessa – si esprime attraverso l'autonomia regolamentare), le disposizioni dell'ordinamento generale sui contratti dello Stato si applicano all'interno di quell'ordinamento particolare solo nei termini in cui non sia diversamente stabilito dallo stesso regolamento di Amministrazione e di contabilità».

È dunque proprio il Giudice amministrativo ad affermare la necessità di preservare, anche nella materia degli appalti, la «speciale indipendenza e autonomia costituzionale della Camera dei Deputati» e a riconoscere che la normativa interna di questo ramo del Parlamento non solo può essere legittimamente adottata nella materia *de qua*, ma «prevale, per ragioni di competenza e di specialità, su quella generale».

Del resto, sempre il Consiglio di Stato aveva pochi anni prima rilevato in via generale che «tutti i regolamenti parlamentari, sia quelli c.d. maggiori che quelli c.d. minori, traggono comune fondamento (immediato o mediato) dall'autonomia normativa attribuita a ciascuna Camera dall'art. 64 della Costituzione: come tali essi hanno, nel quadro delle fonti del diritto, lo stesso valore primario che, nell'ordinamento generale, viene attribuito alla legge ordinaria, rispetto alla quale si pongono, per un verso, in rapporto di formale equiordinazione e, per altro verso, di specialità, incentrato sul criterio della competenza» (Commissione speciale, parere n. 2016 del 3 agosto 2018).

Quanto al secondo punto, non è possibile sottovalutare, nell'ambito della disciplina dei contratti pubblici, la normativa relativa alla vigilanza sull'attività di procurement, alla programmazione degli approvvigionamenti di lavori, servizi e forniture, alle modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi e alle attività delle commissioni giudicatrici (si badi: la controversia che ne occupa deriva proprio dall'attività valutativa di commissioni giudicatrici).

Quanto al terzo punto, si può osservare che delle tre questioni scrutinate dalla Suprema Corte:

la prima riguarda l'interpretazione di norme applicabili solo in virtù del rinvio di cui all'art. 39 del regolamento;

la seconda è una questione squisitamente di fatto, attinente alla corretta valutazione dei fatti di causa da parte della Commissione valutatrice; nulla che comportasse la mera applicazione della legge statale e che concerneva, per converso, attività disciplinata dal regolamento interno alla Camera;

la terza ha per oggetto l'interpretazione e l'applicazione *della lex specialis* di gara, ciò che costituisce esercizio delle funzioni amministrative della Camera, ma anche dell'attività di organizzazione di quel segmento di attività amministrativa (e quindi con finalità anche normative).

In definitiva, è indubbio che vi siano atti di autonomia normativa che disciplinano la suddetta procedura: l'art. 12, comma 3, lett. e), del regolamento della Camera dei deputati e gli articoli 39 e ss. del regolamento di Amministrazione e contabilità della Camera dei deputati. Il Giudice (quale che esso *sia*) deve necessariamente applicare (e, *in primis*, interpretare) tali fonti per risolvere ogni controversia attinente a qualsivoglia procedura di affidamento di servizi bandita dalla Camera dei deputati. Pertanto, stante il nesso con l'autonomia normativa, sulle suddette controversie non può che sussistere la giurisdizione del Consiglio di giurisdizione; giurisdizione che il Consiglio di Stato, decidendo nel merito la controversia, ha invaso, col successivo avallo della Corte di cassazione.

2.5. — Né, d'altronde, il Giudice amministrativo avrebbe potuto – a sua discrezione – scegliere di applicare unicamente il Codice degli appalti e la normativa europea e di non applicare le sopra richiamate disposizioni, atteso che la procedura di affidamento di servizi bandita dalla Camera dei deputati era incontestabilmente disciplinata anche e preliminarmente dagli 39 sgg. del regolamento di Amministrazione e contabilità della Camera dei deputati. Il Giudice, infatti, *ex art.* 101, comma 2, della Costituzione, è tenuto ad applicare le norme di diritto rilevanti per risolvere la controversia sottoposta al suo scrutinio, senza ometterne alcuna.

2.6. — Tanto trova conferma, peraltro, nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 18 novembre 2014, n. 5657. In tale pronuncia, infatti, il Giudice amministrativo ha affermato la sussistenza della propria giurisdizione sugli atti di una procedura di gara indetta dal Segretariato generale della Presidenza della Repubblica per l'affidamento del «servizio di cassa ed annesso sportello interno al Segretariato».

A fondamento della decisione, il Consiglio di Stato ha osservato che:

— «È indiscutibile che, nell'attuale assetto costituzionale, l'autodichia [...] sia momento essenziale per assicurare effettività alla posizione di autonomia e indipendenza degli organi costituzionali (*cfr.* Cass. civ., ss. uu, n. 6529 del 2010, *cit.*). Essa dunque esiste se e nella misura in cui l'organo, sul necessario fondamento costituzionale (esplicito o, come anche si sostiene, implicito), abbia deciso di farne uso»;

— «Ora, anche ad ammettere che il potere di auto-organizzazione della Presidenza possa spingersi sino a derogare alla normativa comune, attribuendo a organi domestici la cognizione delle controversie tra il Segretariato generale e soggetti terzi anche al di là dell'ambito del rapporto di impiego, occorre anche rilevare che, in concreto, la Presidenza non ha comunque ritenuto di esercitare il potere in questione, diversamente da quanto hanno disposto, con specifici regolamenti, Camera e Senato, ampiamente ricordati negli atti di causa».



Lo stesso Giudice amministrativo, dunque:

conferma che nelle controversie relative alle procedure di affidamento di servizi bandite da un organo costituzionale, laddove tale organo abbia concretamente esercitato il potere di autonomia, sussiste l'autodichia;

afferma la propria giurisdizione solo qualora l'esercizio del potere normativo autonomo dell'organo costituzionale non vi sia stato;

riconosce espressamente che la Camera dei deputati ha esercitato il suo potere di normazione indipendente in materia con l'adozione di specifici regolamenti.

2.7. — Non basta. La competenza esclusiva del Consiglio di giurisdizione a dirimere la controversia all'origine del presente conflitto emerge anche da un ulteriore profilo. Quelli impugnati sono, infatti, atti attinenti a una procedura di affidamento di servizi bandita dalla Camera dei deputati. Essi hanno natura pacificamente amministrativa, hanno a oggetto la strutturazione dell'apparato servente della Camera e, quindi, sono atti autoritativi, in quanto tali oggetto della riserva di autodichia sempre in forza di previsioni costituenti espressione del potere regolamentare della Camera.

L'art. 12, comma 3, lett. *f*), del regolamento della Camera dei deputati dispone, infatti, che l'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti «i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di Amministrazione della Camera medesima». A sua volta, l'art. 12, comma 6, del medesimo regolamento stabilisce che «Con regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza sono istituiti gli organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva sui ricorsi di cui alla lettera *f*) del comma 3».

In attuazione di detta disposizione è stato adottato il regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di Amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti. In particolare, il suddetto regolamento istituisce il Consiglio di giurisdizione (art. 2) con il compito di decidere in primo grado sui «ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima, ad eccezione di quelli di cui alla lettera *d*) del medesimo comma 3, concernenti lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto di ufficio, per i quali si applica il regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera» (art. 1).

In definitiva, la giurisdizione del Consiglio di giurisdizione sussiste in quanto la procedura di affidamento di servizi è disciplinata da fonti rientranti nell'autonomia normativa della Camera dei deputati, e in quanto ha per oggetto «atti di Amministrazione della Camera medesima».

2.8. — Né si potrebbe replicare che, sottraendo la decisione di tali controversie alla cognizione della giurisdizione amministrativa, si comprometterebbero i diritti fondamentali dei terzi. L'unico diritto fondamentale in gioco, infatti, è quello alla tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive dei terzi ed esso non è in alcun modo leso.

Gli organi dell'autodichia, infatti, rispettano pienamente il diritto del terzo a una tutela giurisdizionale effettiva alla quale, è bene insistere, la Camera non intende sottrarsi. Tanto trova riscontro nella più volte menzionata sentenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale n. 262 del 2017, laddove si legge che:

— «le fonti interne approvate dalle Camere e dal Presidente della Repubblica hanno dato vita ad organi di autodichia i quali, benché «interni» ed estranei all'organizzazione della giurisdizione, risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità, come del resto, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli articoli 3, 24, 101 e 111 della Costituzione e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia»;

— «In particolare, le fonti di autonomia delle Camere assicurano attualmente idonee incompatibilità, volte ad impedire che il medesimo soggetto possa contemporaneamente far parte dell'organo amministrativo che assume i provvedimenti relativi al personale (Consiglio di Presidenza del Senato e Ufficio di Presidenza della Camera) e degli organi di autodichia in primo e secondo grado. Inoltre, pur prevedendo che i componenti di tali ultimi organi siano scelti in larga parte fra i parlamentari, le medesime fonti richiedono che costoro possiedano determinate competenze tecniche, sul corretto presupposto che la loro qualificazione professionale possa favorire un esercizio indipendente della funzione (sentenza n. 177 del 1973)»;

— «Né è da trascurare che, presso entrambi gli organi costituzionali, i giudizi si svolgono, in primo e in secondo grado, secondo moduli procedurali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio»;

— «Tutto ciò ulteriormente conferma che la deroga alla giurisdizione qui in discussione, di cui costituisce riflesso la connessa limitazione del diritto al giudice, non si risolve in un'assenza di tutela. Tale limitazione, infatti, risulta compensata dall'esistenza di rimedi interni affidati ad organi che, pur inseriti nell'ambito delle amministrazioni in causa, garantiscono, quanto a modalità di nomina e competenze, che la decisione delle controversie in parola sia assunta nel rispetto del principio d'imparzialità, e al tempo stesso assicurano una competenza specializzata nella decisione di controversie che presentano significativi elementi di specialità»;



— «Si può quindi affermare che gli organi di autodichia sono chiamati a dirimere, in posizione *super partes*, controversie [...] secondo moduli procedurali di carattere giurisdizionale, e dunque a svolgere funzioni obiettivamente giurisdizionali per la decisione delle controversie in cui siano coinvolte le posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti»;

— «Non a caso, questa Corte ha già riconosciuto che il carattere oggettivamente giurisdizionale dell'attività degli organi di autodichia, posti in posizione d'indipendenza, li rende giudici ai fini della loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettiva rinviò».

In definitiva, la sussistenza della giurisdizione del Consiglio di giurisdizione sulle controversie relative alle procedure di affidamento di servizi bandite dalla Camera dei deputati non lede il diritto fondamentale del terzo a una tutela giurisdizionale effettiva.

2.9. — Non basta. Non potrebbe nemmeno obiettarsi che, facendo derivare l'autodichia dall'autonomia la Camera potrebbe estendere a dismisura il terreno della propria giurisdizione domestica attraverso l'esercizio "largheggiante" del potere regolamentare. È infatti evidente che tale potere deve essere esercitato in osservanza della Costituzione, sicché il suo uso strumentale potrebbe sempre trovare rimedio attivando il sindacato di codesta Ecc.ma Corte costituzionale. Sindacato che, se non potrà esercitarsi nelle forme del giudizio sulle leggi (ostandovi l'art. 134 della Costituzione), potrà ben esplicarsi in quelle del giudizio sui conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, come già limpidamente affermato dalla cit. sentenza n. 120 del 2014.

Nemmeno potrebbe obiettarsi, infine, che al Consiglio di giurisdizione difetterebbero i poteri del Giudice amministrativo. Esso, infatti, oltre a poter annullare gli atti illegittimi dell'Amministrazione della Camera, li può anche disapplicare, laddove ne ricorrano i presupposti, in particolare in presenza di un contrasto con il diritto dell'Unione (v. l'ipotesi avanzata da M. Cecili, *L'autocrazia dell'Assemblea Regionale Siciliana e i limiti derivanti dall'ordinamento europeo: novità anche per l'autonomia regolamentare delle Camere?*, in *Giur. cost.*, n. 3 del 2022, 1767 sgg.). E può, anche, sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale, trattandosi senz'altro di Giudice, innanzi al quale si svolgono giudizi, ai sensi della legge costituzionale n. 1 del 1948 e della legge n. 87 del 1953.

3. — Sulla distinzione tra affidamento ed esecuzione e sul parallelismo con vicende "ordinarie" di riparto della giurisdizione tra Giudice ordinario e Giudice amministrativo. La sentenza della Corte di cassazione oggetto del presente conflitto ha affermato che l'«individuazione, ad opera della Camera dei deputati, di un operatore economico privato, esterno all'organo costituzionale e non incardinato tra le strutture serventi dello stesso, per l'affidamento di un appalto di servizi [...] in esito a una procedura di gara condotta sulla scorta della normativa nazionale ed eurounitaria, non ricade nella sfera di autonomia normativa, costituzionalmente riconosciuta, della Camera dei deputati».

Da tale premessa la Corte di cassazione desume che «la cognizione della controversia sorta a seguito dell'esclusione dalla gara del concorrente la cui offerta sia stata ritenuta anomala in sede di verifica di congruità, spetta, non agli organi di autodichia, ma alla giurisdizione comune».

Secondo il Giudice della nomofilachia, dunque:

L'impossibilità di attrarre il provvedimento di esclusione *de quo* alla giurisdizione domestica discenderebbe dal fatto ch'esso si iscrive in una procedura disciplinata dalla normativa nazionale ed eurounitaria, che non ricadrebbe in un ambito di autonomia normativa, costituzionalmente riconosciuta, della Camera dei deputati;

conseguentemente, il provvedimento di esclusione di un concorrente da una procedura bandita dalla Camera dei deputati non sarebbe qualificabile come «atto di amministrazione» della Camera medesima ai sensi del regolamento per la tutela giurisdizionale, che attribuisce al Consiglio di giurisdizione il compito di decidere in primo grado «i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima» (così l'art. 2).

La prospettazione della sentenza della Suprema Corte oggetto del presente conflitto è errata.

Come si confida di aver dimostrato, infatti, il provvedimento di esclusione impugnato innanzi il Tribunale amministrativo del Lazio da P.R.S. e HSPI:

a) si iscrive in un procedimento a evidenza pubblica disciplinato da fonti espressione dell'autonomia normativa della Camera (v. *supra*, par. 2.4.);

b) involge l'esercizio di discrezionalità valutativa da parte dell'odierna ricorrente ed è, quindi, senza dubbio un atto di amministrazione della Camera (v. *supra*, par. 2.7.);

c) si colloca nella fase pubblicistica della procedura, finalizzata all'individuazione del contraente in grado soddisfare le esigenze dell'Amministrazione committente secondo i criteri ch'essa stessa ha fissato nella *lex specialis*.



3.1. — Focalizzando l'attenzione su quest'ultimo punto, preme a questa difesa osservare che, a prescindere dalla natura del committente pubblico (organo costituzionale o meno), la fase che culmina con la stipula del contratto presenta caratteristiche profondamente diverse da quella dell'esecuzione del contratto medesimo.

Nella prima, infatti, l'Amministrazione committente è chiamata a compiere una serie di attività — che involgono anche l'esercizio di poteri discrezionali e autoritativi — finalizzate a individuare il soggetto che abbia tutte le caratteristiche che l'Amministrazione stessa ha individuato nel bando coerentemente con l'attività oggetto di gara. Tanto, al fine di garantire l'efficienza e il buon andamento dell'Amministrazione medesima, in favore della quale un certo servizio dovrà essere prestato.

Una volta individuato tale soggetto e stipulato con esso il contratto, il rapporto tra operatore economico e Amministrazione muta e il contratto diviene la sede primaria della disciplina paritaria dei diritti e degli obblighi delle parti.

La netta cesura tra fase pubblicistica e fase privatistica si riflette — nell'ordinamento generale, ma, come si vedrà, con inevitabili conseguenze in quello della Camera — nel riparto di giurisdizione tra (oltre che Giudice interno) Giudice amministrativo e Giudice ordinario. Alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo, infatti, l'art. 133, comma 1, lett. e), n. 1, del codice di procedura amministrativa ha devoluto le controversie «relative a procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi, forniture, svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale, ivi incluse quelle risarcitorie e con estensione della giurisdizione esclusiva alla dichiarazione di inefficacia del contratto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione ed alle sanzioni alternative».

Viceversa, al Giudice ordinario sono attribuite le controversie relative alla fase di esecuzione del contratto.

Tale criterio di riparto sottende il principio che nella fase di individuazione del contraente, che precede la stipula del contratto, vi sia un esercizio di potere discrezionale-valutativo della pubblica Amministrazione, ciò che nell'ordinamento generale giustifica l'attribuzione delle controversie che a quella fase attengono alla giurisdizione (per giunta esclusiva) del Giudice amministrativo. Sul punto, d'altronde, codesta Ecc.ma Corte, nella sentenza n. 204 del 2004, è stata chiarissima nel precisare che per fondare la giurisdizione del Giudice amministrativo non è sufficiente «la mera partecipazione della pubblica amministrazione al giudizio» ovvero «il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia». Ciò che conta, invece, è che la pubblica Amministrazione agisca «come autorità nei confronti della quale è accordata tutela al cittadino».

Né quanto si va dicendo è smentito — ma è anzi corroborato — dal fatto che il Giudice della nomofilachia ha ricondotto alla giurisdizione del Giudice amministrativo anche vicende successive alla stipula solo nei casi in cui, pur in costanza di contratto, l'Amministrazione eserciti eccezionalmente poteri (per l'appunto) autoritativi di natura pubblicistica.

In più occasioni, infatti, le Sezioni Unite hanno precisato che «successivamente alla stipula del contratto conseguente a un procedimento di evidenza pubblica, tutte le controversie insorte durante la fase di esecuzione del contratto rientrano, di regola, nella giurisdizione del giudice ordinario, tenuto conto della condizione di parità tra le parti e, dunque, della natura di diritto soggettivo che qualifica la posizione del contraente privato, a meno che l'amministrazione committente eserciti poteri autoritativi espressione di discrezionalità valutativa, a fronte dei quali la posizione soggettiva del privato si atteggia a interesse legittimo» (così nella sentenza 18 novembre 2016, n. 23468). Il riferimento è, ad esempio, all'ipotesi di esercizio, pur dopo la stipula del contratto, del potere di annullamento (v. ordinanza Cass. civ., Sez. Un., 14 maggio 2015, n. 98619) e di revoca (v. ordinanza Cass. civ., Sez. Un., 28 ottobre 2021, n. 30580) da parte dell'Amministrazione committente.

Fermo quanto detto, la cognizione delle controversie che attengono all'esecuzione del contratto stipulato dopo l'aggiudicazione — allorché non v'è più esercizio di poteri autoritativi e discrezionali dell'Amministrazione committente, ormai pariordinata alla controparte contrattuale — spetta al Giudice ordinario.

3.2. — L'odierna ricorrente — si badi — non si è mai sottratta all'applicazione di tale ultima regola né l'ha mai contestata. Mai, infatti, la Camera dei deputati, convenuta in giudizio innanzi il Giudice ordinario in controversie in materia di esecuzione di contratti di appalto o di fornitura di servizi, stipulati a seguito di gara pubblica — ha eccepito il difetto di giurisdizione in favore degli organi di autodichia.

Esattamente al contrario, per la Camera dei deputati è assolutamente pacifico che competa al Giudice comune (nella specie, ordinario) conoscere delle controversie in materia di esecuzione dei contratti stipulati tra la Camera stessa e i soggetti individuati a seguito dell'aggiudicazione di una gara pubblica e che, dunque, nella fase di esecuzione del contratto non vi sia alcuno spazio per l'autodichia. Sul punto, dunque, *nulla quaestio*.

L'oggetto del presente conflitto attiene invece alla diversa e autonoma fase pubblicistica che precede la stipula del contratto, fase in cui si colloca anche il provvedimento di esclusione a seguito di verifica della soglia di anomalia delle



offerte, oggetto dell'originaria impugnazione di P.R.S. e HSPI. È esclusivamente sulle controversie che attengono a tale fase che si reclama l'intervento chiarificatore di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, chiamata a fare definitivamente chiarezza e stabilire che la cognizione delle controversie relative all'affidamento non spetta al Giudice amministrativo, ma agli organi di autodichia.

I due plessi giurisdizionali (in primo grado Tribunale amministrativo regionale e Consiglio di giurisdizione), nella fase pubblicistica che precede la stipula del contratto, si atteggiavano infatti a binari paralleli: il primo per casi di Amministrazioni committenti diverse dagli organi costituzionali; il secondo per l'ipotesi in cui la procedura di evidenza pubblica entro cui la controversia sorge sia stata bandita da questi ultimi (nella specie dalla Camera dei deputati) e sia regolata dalle fonti di autonomia. Solo dopo la conclusione del contratto il binario diviene, per così dire, unico e la natura dell'Amministrazione committente (organo costituzionale o meno) risulta irrilevante.

In altri termini, in caso di procedura a evidenza pubblica indetta dalla Camera dei deputati, l'attrazione alla giurisdizione domestica delle controversie relative alla fase di affidamento — che precede l'esecuzione del contratto, dunque — costituisce né più né meno che il *pendant* di quanto accade nell'ordinamento generale, ove tali controversie rientrano nella giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo. Se e finché la Camera dei deputati, in qualità di Amministrazione committente, esercita poteri autoritativi espressione di discrezionalità e finalizzati al perseguimento dell'interesse pubblico dell'organo, dunque, è pienamente ragionevole che le relative controversie spettino agli organi di autodichia, sempre a condizione, ovviamente, che la procedura sia disciplinata dalle fonti regolamentari interne.

Del resto, la stessa Corte di cassazione, a Sezioni Unite, è persa di ciò, in altre occasioni, ben consapevole. Nella sentenza 10 novembre 2020, n. 25211, per esempio, ha apertamente ritenuto «esatto quanto sostiene la ricorrente secondo cui: dal combinato disposto dell'art. 12, comma 3, lettere *f*) e *d*) del regolamento generale con l'art. 1 del regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti si desume che le controversie relative a diritti di «soggetti esterni» alla Camera rientrano nell'autodichia solo se esse si riferiscono ad atti di organizzazione della Camera stessa (appalti di lavori, servizi, forniture oppure concorsi) [...]».

Qui il Giudice della nomofilachia annovera tra gli atti di organizzazione della Camera anche quelli adottati in materia di appalti di lavori, servizi e forniture e dà per scontato che le controversie che a tali atti si riferiscono siano attratte alla giurisdizione domestica. Per converso, si ritiene che quando la sentenza n. 262 del 2017 di codesta Ecc.ma Corte costituzionale — nell'*obiter dictum* di cui si dirà *infra* al par. 4 — annovera le «controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali» tra quelle escluse dall'ambito dell'autodichia, intende far riferimento proprio alle controversie in materia di esecuzione dei contratti di appalto e forniture di servizi. Controversie che — come s'è detto — pacificamente spettano al Giudice ordinario e non alla giurisdizione domestica degli organi costituzionali.

Nel passaggio della sentenza n. 262 del 2017 *testé* richiamato si discorre infatti di «controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali», ove l'impiego del participio passato del verbo «prestare» lascia chiaramente intendere che il riferimento è a rapporti contrattuali in essere e, quindi, alla giurisdizione del Giudice ordinario sui predetti rapporti.

Viceversa, l'art. 133, comma 1, lett. *e*), n. 1, del codice di procedura amministrativa — nel delineare i confini della giurisdizione del Giudice amministrativo — discorre di «controversie relative a procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi, forniture, svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale». È di piana evidenza che se codesta Ecc.ma Corte avesse inteso far riferimento, nel 2017, alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo nella fase pubblicistica precedente la stipula del contratto, avrebbe parlato di controversie relative a procedure svolte dagli organi costituzionali e non già di controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati in favore di questi ultimi.

Non v'è dubbio, quindi, che codesta Ecc.ma Corte — nella sentenza n. 262 del 2017 — ha semplicemente attestato l'esistenza di un dato (l'assenza di spazi di autodichia nella fase di esecuzione dei contratti stipulati dagli organi costituzionali a seguito di procedura di evidenza pubblica) che, come più volte ribadito, anche per l'odierna ricorrente è pacifico.

3.3. — Nel quadro sin qui descritto risulta certamente illegittima la pretesa — sottesa alle pronunce in epigrafe — di assoggettare gli atti della Camera dei deputati adottati da quest'ultima nella fase pubblicistica dell'affidamento (*in primis* i provvedimenti di esclusione e di aggiudicazione) alla giurisdizione del Giudice amministrativo *ex art.* 133, comma 1, lett. *e*), del codice di procedura amministrativa.

Per dimostrare tale illegittimità è sufficiente osservare che la norma *testé* citata estende la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo anche «alla dichiarazione di inefficacia del contratto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione ed alle sanzioni alternative». Stando all'impostazione qui avversata, dunque, anche tale porzione della



norma dovrebbe trovare applicazione nei confronti dell'odierna ricorrente. Ciò significa che il Giudice amministrativo ben potrebbe — in ipotesi — annullare un'aggiudicazione disposta dalla Camera dei deputati, dichiarare inefficace il contratto da quest'ultima stipulato e obbligarla alla stipula con un altro soggetto (il ricorrente che abbia chiesto e ottenuto il subentro).

Un vincolo di tal sorta risulta incompatibile con le prerogative di autonomia di un organo costituzionale.

Non solo. Deve essere altresì considerato che il Giudice amministrativo, quando è chiamato a stabilire se dichiarare l'inefficacia del contratto, gode di un notevole potere discrezionale, giacché finisce per effettuare direttamente una comparazione tra gli interessi pubblici e quelli privati in gioco. Comparazione che viene effettuata alla luce degli articoli 121 e 122 del codice di procedura amministrativa.

Sia sufficiente considerare, senza pretesa d'eshaustività, che:

— ai sensi dell'art. 121 del codice di procedura amministrativa, nei casi di «gravi violazioni», spetta al Giudice «precisa[re] in funzione delle deduzioni delle parti e della valutazione della gravità della condotta della stazione appaltante e della situazione di fatto, se la declaratoria di inefficacia è limitata alle prestazioni ancora da eseguire alla data della pubblicazione del dispositivo o opera in via retroattiva»;

— ai sensi dell'art. 122 del codice di procedura amministrativa, in tutti gli altri casi, «il giudice che annulla l'aggiudicazione definitiva stabilisce se dichiarare inefficace il contratto, fissandone la decorrenza, tenendo conto, in particolare, degli interessi delle parti, dell'effettiva possibilità per il ricorrente di conseguire l'aggiudicazione alla luce dei vizi riscontrati, dello stato di esecuzione del contratto e della possibilità di subentrare nel contratto, nei casi in cui il vizio dell'aggiudicazione non comporti l'obbligo di rinnovare la gara e la domanda di subentrare sia stata proposta».

Mentre non v'è dubbio che poteri di tal sorta ben possano essere esercitati dal Giudice amministrativo nei confronti delle Amministrazioni di cui all'art. 7 del codice di procedura amministrativa, quando l'Amministrazione sostituita è un organo costituzionale il discorso è ben diverso.

Un'incidenza di tal sorta nell'autonomia (anche organizzativa) costituzionalmente garantita alla Camera dei deputati non può ritenersi compatibile con la Costituzione.

A più forte ragione, dunque, l'impostazione dalla quale muovono le pronunce indicate in epigrafe merita di essere corretta da codesta Ecc.ma Corte costituzionale.

Tale impostazione, si badi, non si rinviene solo nella descritta sentenza della Corte di cassazione, ma è esplicitata anche dalla gravata sentenza del Consiglio di Stato, ove, in sintonia con l'altra, si afferma, in sintesi, che l'ambito di applicazione del regolamento della Camera dovrebbe essere «limitato alle controversie che abbiano per oggetto non qualsiasi atto di amministrazione della Camera dei deputati ma esclusivamente quegli atti adottati in una materia in ordine alla quale, all'organo costituzionale, è costituzionalmente riconosciuta una sfera di autonomia normativa» e che «la materia dell'affidamento a terzi dei contratti di lavori, servizi e forniture — pur involgendo l'acquisizione, da parte dell'amministrazione della Camera, di beni e servizi per lo svolgimento delle sue funzioni — non rientra nella sfera di autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta», sicché «le relative controversie sono sottratte alla giurisdizione domestica».

4. — Sul rapporto fra giurisdizione concernente il personale e giurisdizione concernente le gare. Una *deminutio* della giurisdizione domestica non potrebbe argomentarsi nemmeno sostenendo che nelle controversie sulle gare non sono in gioco apparati serventi delle Camere. Essi, infatti, non constano del solo personale, ma sono composti anche di risorse finanziarie e materiali, come accade in tutti i corpi pubblici. Lo si evince già dalla richiamata sentenza n. 129 del 1981, ma anche da molte norme in vigore, consapevoli del fatto che le pubbliche amministrazioni operano impiegando un complesso di risorse finanziarie, umane e strumentali tutte necessarie al perseguimento dei loro scopi istituzionali.

Sostenere poi che il concorrente in gara «aspira» a entrare in una relazione funzionale con la Camera ma — finché non si aggiudica il contratto — resta terzo assoggettato alla giurisdizione comune è chiaramente in contraddizione con la pacifica soggezione all'autodichia dei concorrenti nelle procedure assunzionali. Anche costoro sono meri «aspiranti» al rapporto d'impiego, eppure non possono adire il giudice comune.

Infine, anche dal punto di vista concettuale relegare *sic et simpliciter* la materia degli appalti e delle forniture all'ambito dei rapporti giuridici privi di una connessione diretta con le ragioni dell'indipendenza e dell'autonomia delle funzioni parlamentari non è condivisibile. Appare, infatti, infondata l'affermazione, contenuta nella pronuncia della Suprema Corte di cassazione qui impugnata, che: «Fa inoltre difetto il nesso di funzione perché l'applicazione del diritto comune degli appalti (e, con esso, la sottoposizione del contenzioso alla giurisdizione amministrativa) non appare suscettibile di intaccare il pieno e libero svolgimento da parte della Camera della sua alta funzione né di interferire negativamente sull'amministrazione dei servizi interni». Il fondamento dell'autonomia normativa, organizzativa e contabile delle Camere si rinviene nell'esigenza di consentire agli organi costituzionali di dettare (e vedere applicate) le



norme più opportune (non solo per garantire una corretta gestione delle somme loro affidate, ma anche) per consentire un libero ed efficiente esercizio delle funzioni, assicurando in tal modo la loro indipendenza da altri poteri dello Stato. Codesta Ecc.ma Corte costituzionale lo afferma — del resto — nella stessa sentenza n. 262 del 2017, laddove richiama la precedente sentenza n. 129 del 1981.

5. — Sulla corretta interpretazione dell'*obiter dictum* contenuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2017. Come già osservato, la sentenza della Suprema Corte che costituisce primo oggetto del presente conflitto ha rigettato la tesi della difesa della Camera dei deputati che «il Consiglio di Stato avrebbe fatto leva su un *mero obiter* contenuto nella sentenza n. 262 del 2017 della Corte costituzionale» (così la sentenza § 10 dei Motivi della decisione).

5.1. — Tale argomento è stato rigettato sulla base delle seguenti motivazioni:

«Il Collegio delle Sezioni Unite non condivide la prospettazione della ricorrente che vorrebbe relegare il riferimento alle controversie in materie di appalti nel fragile limbo della divagazione argomentativa»;

«Quando si voglia valutare l'efficacia di precedente di una sentenza di un giudice comune, è giusto interrogarsi sulla portata delle affermazioni di principio che vanno al di là della *ratio* che sostiene la decisione del caso concreto. Non avendo una relazione diretta con i fatti della causa, l'*obiter* non ha, di regola, una forza persuasiva, anche se potrà preannunciare una giurisprudenza futura su altre controversie in cui la questione giuridica, prima prospettata e risolta in via ipotetica, si trovi al cospetto di una fattispecie pertinente»;

«Diversamente avviene per le sentenze della Corte costituzionale, per le quali la stessa distinzione tra *ratio decidendi* e *obiter dictum* perde di significato, giacché le affermazioni di principio contenute nelle motivazioni di quelle pronunce, da considerare sempre nella loro totalità, hanno di mira la tutela di norme, di valori e di attribuzioni costituzionali, in una continua dialettica tra astratto e concreto»;

«Nella sentenza n. 262 del 2017, l'esclusione delle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali dall'ambito dell'autodichia, rappresenta un preciso principio con efficacia orientativa, esprimendo lo spirito della decisione e rappresentando il frutto naturale di una evoluzione della quale la Corte costituzionale ha preso atto e ha dato atto».

5.2. — Anche tali affermazioni non possono essere condivise.

Correttamente la Corte di cassazione ha richiamato la tradizionale distinzione tra *ratio decidendi* e *obiter dictum*, ormai da tempo disegnata dalla giurisprudenza e dalla dottrina. Sinteticamente va ricordato che per *ratio decidendi* si intende il percorso argomentativo e la decisione delle questioni giuridiche necessarie alla risoluzione del caso sottoposto allo scrutinio del giudice in questione, la «ragione, distinta e autonoma, giuridicamente e logicamente idonea a giustificare la decisione adottata» (tra tantissime, Cass. civ., Sez. III, ordinanza 13 giugno 2018, n. 5399); «la ragione autonoma, indipendente, distinta dalle altre, sufficiente da sola a sorreggere logicamente e giuridicamente la decisione» (L. Nanni, *Ratio decidendi* e *obiter dictum* nel giudizio di legittimità, in *Contratto e impresa*, 1987, 865 ss.).

Grazie alla diretta relazione con la fattispecie concreta da risolvere, la *ratio decidendi* può essere utilizzata per risolvere un caso successivo simile o analogo.

Per *obiter dictum*, invece, si intende l'argomentazione intesa alla risoluzione di questioni giuridiche non necessarie per decidere il caso concreto, l'argomentazione intervenuta «*ad abundantiam* [...] che non ha influito sul dispositivo della decisione» (tra le tante, Cass. civ., VI-2, ordinanze n. 30354 del 2017 e n. 7995 del 2022, entrambe relative al caso in cui la sentenza impugnata per cassazione aveva deciso la causa nel merito, pur rilevando *ad abundantiam* ipotesi d'inammissibilità dell'appello). Sono da qualificarsi *obiter dicta*, dunque, i «principi di diritto enunciati dalla sentenza in modo incidentale» (F. Galgano, *L'interpretazione del precedente giudiziario*, in *Contratto e impresa*, 1985, 701 sg.).

5.3. — Ciò detto, la sentenza gravata afferma che nella giurisprudenza costituzionale non si darebbero *obiter dicta*, in quanto anche le affermazioni non direttamente collegate con lo scrutinio della quaestio de legitimitate «hanno di mira la tutela di norme, di valori e di attribuzioni costituzionali, in una continua dialettica tra astratto e concreto».

Tale argomento è errato.

In primo luogo, è noto che — come tutti i Giudici — anche la Corte costituzionale è astretta dal principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, caposaldo dello Stato di diritto (*ne eat iudex ultra petita partium*). Sicché sono suscettibili di passare in giudicato e di fare stato tra le parti, i loro eredi e i loro aventi causa solo le statuizioni giudiziali che hanno strettamente a che fare con l'oggetto della lite. Pertanto, in ogni sentenza si possono individuare uno o più capi e la loro *ratio decidendi*, vale a dire il sostrato argomentativo e razionale che ha portato alla decisione. Tutte le considerazioni eventualmente svolte nello sviluppo della motivazione, incidentali, esemplificative, *ad abundantiam*, di richiamo storico o ricostruttivo, per loro stessa natura non possono passare in giudicato e sono comunemente dette *obiter dicta*.



Val la pena di ribadire e precisare che, mentre le statuizioni in fatto e in diritto sul tema specifico della lite, con la loro ratio *decidendi*, sono suscettibili di passare in giudicato (e di essere impugnate prima che divengano definitive), viceversa gli *obiter dicta* non fanno stato e non radicano un interesse all'impugnazione (cfr. Cass., sez. VI, 11 marzo 2022, n. 7995; Cass., sez. I, 14 agosto 2020, n. 171).

L'affermazione, che si rinviene nella pronuncia delle Sezioni Unite qui censurata, della indistinguibilità, nella specie, fra *obiter dictum* e ratio *decidendi*, oltre a non essere convincente, è anche in contrasto con altre di segno opposto della stessa Corte di cassazione. Questa, con le sentenze nn. 12108 e 13678 del 2018, si è soffermata sugli effetti dell'*obiter* contenuto nella sentenza n. 269 del 2017 di codesta Corte costituzionale e ha affermato che: «il principio affermato nel punto 5.2 della citata sentenza [...] costituisce un mero *obiter dictum*, in quanto la sentenza è (sul punto) di inammissibilità e sotto altro profilo di rigetto e quindi non ha natura obbligatoria per il giudice ordinario offrendo solo una proposta metodologica» (Cass., Sez. Lavoro, 17 maggio 2018, n. 12108), e che «le indicazioni rivolte al Giudice ordinario dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 269/2017 [...] sono espresse in un *obiter* non vincolante per il Giudice comune essendo contenute in una decisione di inammissibilità per un profilo e di rigetto per il resto» (Cass., Sez. Lavoro, ordinanza 30 maggio 2018, n. 13678).

Non basta. Numerose volte codesta Ecc.ma Corte ha distinto, nella propria giurisprudenza, affermazioni ascrivibili a *obiter dicta* e altre recanti *rationes decidendi*. Nella sentenza n. 62 del 1981 la Corte, esordì nel Considerato in diritto ricordando che «Già nella sentenza n. 117 del 1973 — con un asserto non riducibile ad *obiter dictum* — questa Corte aveva escluso che il sistema costituzionale prevedesse la garanzia del doppio grado di giurisdizione (cognizione di merito)».

Nella sentenza n. 7 del 1982, poi, si ricordava «quanto fu enunziato da questa Corte, e non certo *in guisa di obiter dictum*, nella sentenza n. 20 del 1967».

Nella più recente sentenza n. 191 del 2006, trattando del riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e ordinario, l'Ecc.ma Corte ha rilevato che «la soluzione della questione di legittimità costituzionale in esame non può che muovere da quanto questa Corte, con la più volte citata sentenza n. 204 del 2004, ha statuito riguardo all'art. 35 [...] del decreto legislativo n. 80 del 1998; statuizione, va precisato, e non già *obiter dictum*, in quanto la Corte — investita della questione di legittimità costituzionale della devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo dei «blocchi di materie» relative ai servizi pubblici ed all'edilizia ed urbanistica e del potere», aveva altresì valutato il tema della giurisdizione in riferimento alle azioni risarcitorie.

Come si vede, in tutti questi casi proprio l'Ecc.ma Corte ha sottolineato la diversità tra le affermazioni facenti parte della ratio *decidendi* e quelle invece rese «*in guisa di obiter*», così confermando che la distinzione tradizionale vale anche per la giurisprudenza costituzionale.

5.4. — Altrove, codesta Ecc.ma Corte ha fatto l'operazione opposta: un passaggio motivazionale che era considerato dalle difese delle parti costituite in giudizio come ratio *decidendi* è stato, invece, derubricato a mero *obiter*.

Nella sentenza n. 102 del 1986, ad esempio, l'Ecc.ma Corte, trattando delle procedure concorsuali *extra-fallimentari* e dei termini per le impugnazioni, osservò che «La circostanza che nella motivazione della sentenza 155/1980 abbia questa Corte posto in rilievo le divergenze strutturali e qualificatorie che separano l'accertamento del passivo a seconda che formi parte di fallimento ovvero di liquidazione coatta amministrativa, non giova a ravvisarvi, come ha argomentato l'interveniente Presidente del Consiglio dei ministri, conferma della ratio *decidendi* che informava di sé la sentenza 157/1971, non solo perché le considerazioni sulla verifica fallimentare dei crediti altro non erano che un *obiter dictum*, ma anche, e soprattutto, perché la diversa struttura delle due verifiche evidenziata dalla natura amministrativa dell'elenco dei creditori ammessi e esclusi, formato dal commissario della l.c.a., non consentiva di far leva sul collegamento tra formazione dello stato passivo e opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi».

Nel medesimo senso può essere richiamata anche l'ordinanza n. 397 del 2000, allorché, nel dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 304, comma 6, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che la durata massima della custodia cautelare non possa comunque superare i due terzi della pena concretamente irrogata, allorché questa risulti non più modificabile *in peius*», l'Ecc.ma Corte rimproverò all'allora remittente di aver preso le mosse «da un *obiter dictum* della sentenza n. 292 del 1998 di questa Corte [...] estrapolandolo dal tessuto argomentativo nel quale esso risultava inserito» così giungendo «ad una postulazione che stravolge completamente il ruolo e la *ratio* dell'istituto dei termini finali nella cornice del sistema».

Monito chiarissimo che merita di essere sottolineato perché si attaglia chiaramente al caso di specie: un *obiter dictum* non può certo significare abbandono di un consolidato indirizzo giurisprudenziale e nemmeno vale come autentico precedente.



P. Q. M.

La Camera dei deputati, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso, dichiarando che non spettava al Consiglio di Stato e alla Corte di cassazione, in quanto organi della giurisdizione comune, giudicare della controversia descritta in narrativa, con conseguente annullamento delle sentenze Corte di cassazione, SS.UU. Civ., 12 maggio 2022, n. 15236 e Consiglio di Stato, Sez. V, 31 maggio 2021, n. 4150.

Roma, 28 febbraio 2023

L'avvocato: LUCIANI

Gli avvocati: CERASE - PELELLA

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 179/2023 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1^a s.s., n. 31 del 2 agosto 2023.

23C00177

N. 134

*Ordinanza del 21 marzo 2023 del Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma
sul ricorso proposto da R. C. T. Srl contro la Regione Lazio*

Tributi – Federalismo fiscale – Trasformazione dell'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo in tributo proprio regionale – Istituzione quale tributo proprio regionale con legge della Regione Lazio n. 2 del 2013 – Sottoposizione all'imposta delle concessioni rilasciate dalle Autorità di Sistema Portuale (AdSP).

- Legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), artt. 1 e 2; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), art. 8; legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013), art. 6.

Tributi – Federalismo fiscale – Norme della Regione Lazio – Istituzione quale tributo proprio regionale dell'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo – Previsione che, nel determinarne la misurazione pari al 15 per cento della base imponibile costituita dai canoni sulle concessioni statali, comprende anche quelle rilasciate e gestite dalle autorità portuali.

- Legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013), art. 6, comma 3.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI ROMA

(EX COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI ROMA)

SEZIONE 28

Riunita in udienza il 7 luglio 2022 alle ore 11,00 con la seguente composizione collegiale:

Zucchelli Claudio, Presidente e Relatore;
Lamorgese Antonio Pietro Maria, Giudice;
Aquino Nunzio, Giudice;



in data 7 luglio 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 11397/2020 depositato il 30 ottobre 2020; proposto da R. C. T. S.r.l. - 08482171009;

difeso da Gennaro Borriello -BRRGNR55H11F839W; Alfonso Magliulo - MGLLNS66H09F839C; Fiorella Titolo - TTLFLL71D66F839V;

Rappresentato da Roberto Ferrarini - FRRRRT63C24E897J ed elettivamente domiciliato presso fiorellatitolo@avvocatinapoli.legalmail.it;

contro Regione Lazio;

difeso da Marco Marafini - MRFMRC68T01E472C ed elettivamente domiciliato presso federalismofiscale@regione.lazio.legalmail.it;

Avente ad oggetto l'impugnazione di: avviso di accertamento n...;

a seguito di discussione in pubblica udienza.

FATTO

Con atto di accertamento e contestuale irrogazione sanzione, la Regione Lazio ha ingiunto alla R. C. T. S.r.l. (d'ora innanzi RCT o «la ricorrente») il pagamento della imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo istituita ai sensi dell'art. 6 legge regionale del Lazio 29 aprile 2013, n. 2, dovuta in relazione alla concessione del...

Avverso tale atto la RCT propone ricorso per i seguenti motivi:

1) Con il primo motivo lamenta Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 della legge regionale del Lazio 29 aprile 2013 n. 2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 e della legge delega 5 maggio 2009, n. 42. Violazione e falsa applicazione della legge 28 gennaio 1994, n. 84.

Osserva che la legge n. 84/1994 ha riordinato l'intero sistema portuale istituendo le Autorità Portuali, oggi Autorità di Sistema Portuale-AdSP, cui sono devoluti i canoni di concessione versati dai concessionari delle aree demaniali siti nella circoscrizione di competenza delle stesse AdSP. Detti canoni, quindi, costituiscono la provvista finanziaria per le AdSP per la erogazione dei servizi. L'art. 1 della legge n. 16 maggio 1970 n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario) istituisce un tributo derivato a favore delle Regioni, costituito da un'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio siti nel proprio territorio. Poiché le concessioni di cui si discute rientrano nell'ambito delle circoscrizioni delle Autorità portuali, e proprio per questo motivo sono rilasciate da tali enti autonomi, ne consegue il venir meno del relativo requisito soggettivo giacché nella fattispecie non possono essere soggetti passivi dell'imposta in parola, che è regionale, i titolari delle concessioni demaniali rilasciate dalle Autorità portuali.

L'espressione «beni del demanio siti nel proprio territorio» non va intesa in senso geografico, ma funzionale, cioè intendendosi con essa l'ambito su cui la Regione esercita le sue funzioni.

Poiché sui porti di interesse nazionale sedi di AdSP la Regione non esercita alcun potere amministrativo, ne consegue che sui beni siti nella circoscrizione della AdSP la cui concessione dà luogo al pagamento del canone, viene meno la stessa potestà impositiva della Regione, e l'accertamento impugnato, quindi, è illegittimo.

2) Con il secondo motivo lamenta la violazione degli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione nonché del principio di ragionevolezza e correlazione.

Osserva che la legge di delegazione n. 42 del 2009 ha previsto, tra le altre, per attuare l'art. 119 della Costituzione sotto il profilo finanziario, la possibilità di garantire alle Regioni tributi propri e non solo derivati, così come definiti dall'art. 7, comma 1, lettera b) della legge n. 42 del 2009, fissando principi e criteri direttivi. RCT quindi lamenta che la disposizione regionale, che sottopone all'imposta *de qua* i canoni delle concessioni demaniali rilasciate dalle AdSP, sia costituzionalmente illegittima per violazione, ad opera del decreto delegato n. 281 del 1970, dei principi di ragionevolezza (art. 3, comma 2 della Costituzione), di legalità e riserva di legge (art. 23 della Costituzione) di capacità contributiva (art. 53 della Costituzione), e per violazione dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 42 del 2009 che aveva indicato gli stessi al legislatore delegato. Sul punto osserva che la legge di delegazione n. 42 ha individuato (art. 2), tra gli altri, i seguenti criteri: «... n-1) rispetto del criterio ... della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche; p) tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri.».



Emergono in particolare il rispetto dei principi: *a)* di continenza; *b)* di correlazione; *c)* del divieto di duplicazione dell'imposta; *d)* della conferma dei principi di capacità contributiva e progressività. RCT precisa che il c.d. «principio di continenza» è condizione necessaria affinché il tributo sia considerato «proprio», ossia espressivo della (e strettamente funzionale alla) autonomia amministrativa della Regione e, dunque, connesso alle materie di competenza regionale, attraverso un nesso imprescindibile tra l'esercizio delle funzioni attribuite, i servizi pubblici erogati e la relativa imposizione. Esso è espresso nella lettera *p)* del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 42/2009 come: «*p)* tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;».

Vi è, poi, un «principio di correlazione» che presuppone una identificazione tra Ente impositore ed Ente erogante i servizi o beni pubblici richiesti dalla collettività locale in modo che i gettiti provenienti dai tributi, rispettosi della correlazione, siano destinati esclusivamente alla copertura delle specifiche spese sostenute per la fornitura di beni o prestazioni pubbliche, quindi con un esercizio di moderazione nella imposizione finalizzato esclusivamente a tali scopi. I richiamati principi impongono, quindi, una stretta connessione tra «cosa tassata e cosa amministrata», per ciascun livello di governo, in modo da garantire la corrispondenza tra responsabilità di entrata e responsabilità di spesa. Ne consegue che è inibito alla Regione istituire e disciplinare «tributi propri» su concessioni rilasciate dalle Autorità Portuali e ciò per due ragioni.

I. In primo luogo, non ricorre la indicata identificazione fra Ente impositore ed Ente erogatore di servizi.

II. Inoltre, non ricorre neanche quel parallelismo fra competenza amministrativa, gestione e autonomia tributaria espresso dai richiamati principi di correlazione e continenza.

Ed infatti, gli ambiti portuali come quelli di Civitavecchia rimangono di esclusiva competenza statale, sia con riferimento alle funzioni amministrative, sia con riferimento alla proprietà demaniale del bene sia al sostentamento dei costi per la erogazione dei servizi, che sono reperiti esclusivamente tramite i canoni concessori. Anche sotto il profilo della proprietà delle aree in concessione, RCT ricorda che già dal primo intervento legislativo volto a realizzare una maggiore autonomia amministrativa regionale (decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, art. 105, in attuazione della delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59), il legislatore ha stabilito che, nell'ambito dei trasporti, «sono conferite alle Regioni e agli Enti locali tutte le funzioni non espressamente <...> attribuite alle autorità portuali dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84» e, in particolare, nell'individuare le funzioni conferite agli Enti territoriali, espressamente ha disposto che «tale conferimento non opera nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale...», fra i quali rientrano i porti sedi di AdSP quindi anche il Porto di Civitavecchia.

A tal proposito, sul piano del c.d. federalismo demaniale, la citata Legge delega n. 42/2009 ha delegato ai decreti legislativi la individuazione delle tipologie di beni di «rilevanza nazionale» che non possono essere trasferiti (art. 19) e, in esecuzione di tale delega, il decreto legislativo 18 maggio 2010 n. 85, nel disporre il trasferimento dei beni statali alle Regioni e agli Enti locali, ha espressamente escluso da tale trasferimento: *i)* i beni appartenenti al demanio marittimo non direttamente utilizzati dallo Stato; e ancora più specificamente *ii)* i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, secondo la normativa di settore. Per tali motivi solleva questione di costituzionalità nei confronti dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 6 legge regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, nella parte in cui, nell'istituire l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, di cui all'art. 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281 quale tributo proprio (comma 1), prevede che l'imposta sia dovuta alla Regione anche dai titolari delle concessioni statali (comma 2) rilasciate e gestite dalle autorità portuali (comma 3). E, in ogni caso, non esclude dalla sua applicazione le concessioni delle aree demaniali di Porti di rilevanza economica di preminente interesse statale, come quello di Civitavecchia, per violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione. Nonché per violazione dei principi del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 art. 8, di cui la legge regionale è attuazione e conseguente violazione anche dei principi della legge n. 42/2009 attraverso la norma interposta di cui al decreto legislativo n. 68/2011.

La legge regionale avrebbe infatti istituito un nuovo tributo, non già si sarebbe limitata a trasformare l'imposta sulle concessioni in imposta sui canoni, violando così la delega contenuta nella legge n. 42 del 2009, attraverso la violazione della norma interposta costituita dal decreto legislativo n. 68 del 2011 di attuazione della legge n. 42 del 2009. Si chiede, inoltre, che la questione di legittimità costituzionale sia sollevata anche nei confronti dell'art. 8 decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, per eccesso di delega, violazione dei principi e criteri direttivi della Legge di delega n. 42/2009, nonché per violazione art. 117 e 119 della Costituzione se interpretato nel senso di autorizzare l'imposizione sui canoni erariali riscossi dalle AdSP.

3) Nella memoria la ricorrente precisa che il dubbio di incostituzionalità investe anche l'art. 6 della legge regionale del Lazio n. 2 del 2013.



Ripercorrendo la successione di leggi nel tempo, con riferimento alle funzioni delegate o trasferite alle Regioni, precisa che anche in occasione della delega alle Regioni delle funzioni amministrative su beni statali, con l'art. 59, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, si disponeva: «2. La delega di cui al comma precedente non si applica ai porti e alle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima. L'identificazione delle aree predette è effettuata, entro il 31 dicembre 1978, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ...».

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è stato emanato in data 21 dicembre 1995 e contempla, oltre ad altri, tutti i porti sede di AdSP e nella specie Civitavecchia. Successivamente anche l'art. 19 della legge n. 42 del 2009, in materia di trasferimento delle funzioni su beni demaniali alle Regioni, dispone che nel decreto delegato siano individuate le tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti. In attuazione di tale criterio direttivo, il successivo decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, art. 5, comma 2, ha disposto che «... Sono in ogni caso esclusi dal trasferimento: ... i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, secondo la normativa di settore; ...».

Deduce la ricorrente che la legge regionale non è che attuazione del decreto legislativo n. 68 del 2011, il quale a sua volta attua la delega contenuta nella legge n. 42 del 2009.

L'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 non consente alle Regioni di introdurre nuovi tributi ma solo di trasformare alcuni tributi erariali esistenti in tributi da derivati a propri. Espressamente esso richiama il decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante la disciplina della determinazione dei canoni demaniali, nei soli articoli 1, 5 e 6 (che riguardano le funzioni delegate) ma non nell'art. 7 che riguarda appunto i canoni per le concessioni nei porti dotati di autorità.

E infatti, correttamente il citato art. 8 trasforma l'imposta su canoni concessori in tributo proprio della Regione, delimitando il campo oggettivo ai soli beni contemplati dagli articoli 1, 5 e 6 del decreto-legge n. 400/1993 ovvero quelli trasferiti alle Regioni, ma non l'art. 7 che si occupa invece dei porti ove esistono le Autorità Portuali.

Conseguentemente la legge regionale n. 2 del 2013 avrebbe violato l'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 il quale consente solo di trasformare il tributo erariale in tributo proprio avendo a presupposto impositivo il pagamento dei canoni dovuti per le concessioni nei porti le cui funzioni siano state delegate o trasferite alle Regioni, ma non il pagamento dei canoni dovuti per la concessione demaniale nei porti sede di AdSP che non sono stati trasferiti e sui quali la Regione non esercita alcuna funzione amministrativa. In tal modo la Regione avrebbe istituito *ex novo* un tributo, nuovo poiché si fonderebbe su un presupposto d'imposta quantitativamente e qualitativamente diverso da quello definito dall'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 attuativo dell'art. 2 della legge n. 281 del 1970.

La trasformazione in tributo proprio, infatti, è possibile secondo le due norme da ultimo citate solo con l'invarianza del presupposto, nonché delle componenti, soggettive e oggettive.

3) Ove le considerazioni che precedano non conducano ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011, che escluda i canoni concessori a favore delle AdSP dalla imposizione, la RCT deduce allora una violazione della legge di delegazione n. 42 del 2009 da parte dello stesso art. 8 che ne è attuazione. Conseguentemente, per violazione della norma interposta, anche la violazione della legge di delegazione n. 42 del 2009 da parte della legge regionale.

La legge n. 42 del 2009, infatti contiene principi di attuazione, coerenti con la materia della finanza pubblica e quindi incidenti in tutte le materie, che possono riassumersi nei seguenti:

a) Attribuzione di risorse autonome agli enti locali e alle Regioni, in relazione alle rispettive competenze;

b) Tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nella imposizione di tributi propri (art. 2, comma 2, lettera p).

Orbene, allo stato attuale nessuna correlazione esiste tra l'attività amministrativa nei porti affidati alle AdSP e le Regioni competenti, per cui la legge regionale ha violato tali principi. Necessita quindi una interpretazione costituzionalmente orientata, ovvero, in alternativa, ritenere che l'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011, se interpretato in tal maniera, ha violato la delega contenuta nella legge n. 42 del 2009. Rendendo così incostituzionale la legge regionale per la incostituzionalità della stessa norma interposta in base alla quale la Regione ha potuto esercitare il suo potere impositivo.

4) In sintesi:

a. Ai sensi dell'art. 8, decreto legislativo n. 68/2011 i tributi da sopprimere o trasformare, sono solo quelli relativi ai beni demaniali di cui agli articoli 1, 5 e 6, decreto-legge n. 400/1993;



- b. L'art. 1 riguarda i canoni delle concessioni con decorrenza 1990, 1991, 1992 e 1993 (quella RCT è del 2005);
- c. Gli articoli 1, 5 e 6 decreto-legge n. 400/1993 attengono solo ai beni demaniali le cui funzioni amministrative sono state delegate alle Regioni ai sensi dell'art. 59 decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977;
- d. L'art. 59 decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 esclude dalla delega alle Regioni i porti di preminente interesse nazionale individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;
- e. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 1995, attuativo dell'art. 59 decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, individua fra i porti di preminente interesse nazionale quello di Civitavecchia;
- f. L'art. 8 non fa riferimento, invece, all'art. 7 del decreto-legge n. 400/1993 che si occupa delle Autorità Portuali. Si è costituita la Regione Lazio resistendo.

DIRITTO

I. La questione che si agita dinanzi a questa Corte Tributaria riguarda una pretesa avanzata dalla Regione Lazio nei confronti di R. C. T. S.r.l. (RCT) concessionario a fronte di una concessione demaniale nel porto di Civitavecchia rilasciata dalla Autorità di Sistema Portuale (AdSP) del Mar Tirreno Centro Settentrionale, relativamente alla imposta sulle concessioni demaniali marittime.

La pretesa trova il suo fondamento nell'art. 6 della legge regionale del Lazio 29 aprile 2013, n. 2, la quale prevede l'applicazione della menzionata imposta, avente a base imponibile il canone concessorio riferito al bene concesso. L'imposta, già istituita come tributo proprio derivato è stata trasformata in tributo regionale proprio *stricto sensu* (cioè non derivato) dall'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 emanato in attuazione della legge di delegazione 5 maggio 2009, n. 42.

Preliminarmente, sono state prospettate dalla ricorrente, o devono essere sollevate d'ufficio, alcune questioni che appaiono non manifestamente infondate di contrasto con norme costituzionali.

È necessario, a tale scopo, tracciare il più brevemente possibile il quadro del sistema portuale in connessione con i beni demaniali marittimi, particolarmente con riferimento alla attuazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione e ai così detti «federalismo patrimoniale (o demaniale)» e «federalismo fiscale», tenendo conto della evoluzione legislativa.

Occorre chiarire il rapporto giuridico esistente tra i beni del demanio marittimo, oggetto delle concessioni e le funzioni delle Autorità di Sistema Portuale e delle Regioni, nonché il rapporto tra l'imposizione tributaria e le funzioni di questi due organi. In tal modo si potrà meglio spiegare come il mutato assetto del sistema incida sulla valutazione di non manifesta infondatezza di alcune questioni di costituzionalità, di cui avanti.

II. Cenni sul sistema portuale.

Ai sensi dell'art. 822 del codice civile costituiscono, ciascuno per sé, una parte del demanio marittimo, naturale e necessario.

La funzione attribuita al titolare di un bene demaniale (nella fattispecie i porti marini di cui all'art. 822 del codice civile) è primariamente quella di tutela, conservazione, manutenzione del bene per garantirne l'uso comune o comunque pubblico nonché per soddisfare l'interesse pubblico sotteso al regime di demanialità. Il demanio marittimo è bene fuori commercio e non può essere oggetto di contratti di alienazione o godimento (art. 823 del codice civile), ma solo di concessione traslativa ai sensi dell'art. 36 e segg. del codice della navigazione e dell'art. 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino del sistema portuale), per godimento individuale o come fattore produttivo di una attività imprenditoriale. Ciò non elide le finalità primarie del bene demaniale sopra indicate che vengono quindi perseguite attraverso l'esercizio di complesse attività amministrative di competenza del titolare altresì del potere concessorio. Vi è quindi una coincidenza necessaria tra il titolare del diritto demaniale (di natura dominicale) e il titolare delle funzioni amministrative.

A tal proposito, l'art. 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 citata ha istituito le Autorità Portuali, enti pubblici non economici ai sensi del comma 5 del medesimo articolo. Esse esercitano le medesime funzioni originariamente riservate allo Stato sui beni demaniali costituiti dai porti rientranti nelle rispettive circoscrizioni, come per altro chiarito dal parere del Consiglio di Stato, sez. III, del 9 luglio 2002, n. 1614, e sono titolari del potere demaniale. Originariamente esse erano state individuate come autorità «mono-scalo», ma con la riforma recata dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 ed dal decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 232, sono state trasformate in Autorità con competenza su una



circoscrizione territoriale comprendente più porti, così inseriti in un sistema. Sono esattamente le Autorità di Sistema Portuale - AdSP di cui all'art. 6 della legge n. 84 del 1994 novellata, con competenza sui porti individuati dall'Allegato A della stessa legge. Trattasi dei porti già sostanzialmente definiti di interesse nazionale e internazionale dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 1995 già citato e mai stati oggetto di delega o trasferimento di funzioni amministrative alle regioni, come meglio si vedrà innanzi.

Più precisamente, alle AdSP sono affidati compiti di:

- a) Indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo, delle operazioni e dei servizi portuali;
- b) Manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale;
- c) Affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale;
- d) Coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti;
- e) Amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione;

f) Promozione e coordinamento di forme di raccordo con i sistemi logistici retro portuali e interportuali. La AdSP quindi si configura principalmente come autorità di regolazione e non di gestione. Essa è chiamata a regolare il proprio mercato di riferimento, costituito dai beni demaniali di competenza e dalla loro utilizzazione, in condizioni di scarsità del bene e di monopolio dell'offerta. È quindi chiamata ad esercitare le funzioni dello Stato proprietario, ma non a erogare beni e servizi al mercato medesimo nei cui confronti essa è il monopolista della disponibilità del bene demaniale. L'erogazione di beni e servizi al mercato tramite l'utilizzazione del bene demaniale, infatti, è esercitata in maniera esclusiva solo dalle imprese private concessionarie, che all'uopo ottengono dalla AdSP apposita autorizzazione ad esercitare le operazioni portuali e fornire servizi di interesse generale agli utenti utilizzando a tale scopo i beni demaniali attraverso la concessione, e quindi esercitando una attività commerciale.

Il canone concessorio costituisce sinallagmaticamente la remunerazione dell'uso del bene, in particolar modo quando esso è inserito in una filiera produttiva imprenditoriale e funge quindi da mezzo di produzione. Infatti, ai sensi dell'art. 6, comma 9-*quater* della legge n. 84/1994, i canoni ricevono il trattamento fiscale proprio dei canoni di locazione, cioè sono considerati ricavi e concorrono a formare il reddito complessivo della AdSP ai fini delle imposte dirette.

Con riserva di approfondire più avanti l'argomento, possiamo anticipare che ai sensi dell'art. 2, comma 1 della legge 281 del 1970 e successivamente dell'art. 7 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 494, ai fini della misura e della qualificazione giuridica del canone è stata istituita una *summa divisio*. Da un lato i canoni determinati in via generale e astratta secondo i criteri indicati dallo stesso decreto legge n. 400/1993 oppure con legge, o regolamenti o atti amministrativi generali, quale tipica espressione della potestà pubblicistica dello Stato o del titolare del diritto demaniale e relativi alle concessioni rilasciate per finalità turistico ricreative sportive e abitative (contenute in un elenco che esplicitamente le descrive); dall'altra (art. 7 del decreto-legge n. 400 del 1993), i canoni relativi alle concessioni rilasciate per servizi pubblici e per servizi e attività portuali rese in regime imprenditoriale, invece determinati in relazione a criteri estimativi e di volta in volta approvate per ciascuna concessione con un provvedimento amministrativo del concedente, per altro attraverso procedure ad evidenza pubblica obbligatorie. Vedi a tal proposito il nuovo art. 18, comma 1, secondo periodo della legge n. 84 del 1994 come sostituito dalla legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) che espressamente subordina l'affidamento della concessione all'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica («Le concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, ...»).

Si tratta, in sostanza, di valutazioni tecnico discrezionali in funzione del valore e della potenzialità economica dei beni, validate dal mercato tramite le procedure pubbliche di scelta del contraente.

Ed infatti, l'art. 03 dello stesso decreto-legge individua criteri e parametri predeterminati (ad esempio un importo fisso per mq, casi di riduzione etc.) per la determinazione del canone di concessione, applicabili a qualsiasi concessione a fini turistico ricreativi sul territorio nazionale. Viceversa, l'art. 7 del medesimo decreto-legge dispone un criterio del tutto differente per la determinazione dei canoni relativi alle sole concessioni rilasciate dalle AdSP, affidando a queste ultime il compito di adottare criteri diversi dai precedenti.

In tal modo la norma ha istituzionalizzato la differenza tra le «concessioni pure» ed le così dette «concessioni contratto».



Per concessione pura si deve intendere quella avente ad oggetto beni demaniali destinati ad attività turistico ricreative, sportive, abitative anche correlate alla nautica da diporto (per la equiparazione di queste alle prime discendente dalla sentenza Corte della costituzionale 10 gennaio 2017, n. 29) il cui canone è appunto determinato preventivamente in maniera generale e astratta; per concessioni contratto si intendono, invece, quelle nella quali la concessione accede strumentalmente a un rapporto contrattuale a prestazioni sinallagmatiche e la determinazione del canone segue regole non giuridiche ma di mercato attraverso la regolazione dello stesso esercitata dalla AdSP (scelta del bene, procedura ad evidenza pubblica, durata della concessione etc.).

Il canone svolge così la funzione economica di prezzo di un fattore di produzione, determinato dalla AdSP secondo le regole della economia aziendale in funzione della domanda e offerta, dei propri costi e quindi del mantenimento dell'equilibrio economico della stessa. Tutte le concessioni rilasciate dalle AdSP per i porti di loro competenza sono per definizione concessioni contratto.

III. Il Federalismo amministrativo nel Settore portuale.

I porti sono dunque oggetto di complessa attività amministrativa, la cui titolarità ha subito nel tempo numerose vicissitudini legislative tutte da riferire al rapporto tra Stato e Regione alla luce degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione ed alla allocazione della funzione amministrativa. Negli anni, il sistema ha trovato un assetto completamente diverso da quello tradizionale fondato sulla gestione demaniale prevista dall'originario codice della navigazione, per evolversi verso una organizzazione basata su alcuni principi generali che fungono da cardine, sia con riferimento alla «proprietà pubblica» del bene porto, sia alla sua gestione e utilizzazione, sia ai risvolti fiscali di tali attività.

Il primo principio ordinatore del settore è che esiste una *summa divisio* tra i porti (corrispondente a quella esistente per i canoni) non ascrivibile solo alle dimensioni e alla conseguente classificazione di cui all'art. 4 della legge n. 84 del 1999, ma dipendente dalla rilevanza nazionale e internazionale del porto. Da ciò consegue la scelta del Legislatore in ordine alla proprietà pubblica di esso e alle modalità di gestione e utilizzazione. Tali porti non sono mai stati oggetto di delega alle Regioni né tampoco di trasferimento e sono quelli sede di Autorità di Sistema Portuale - AdSP.

Infatti, in questa lunga e complessa storia, troviamo *in primis* che in occasione della prima delega alle Regioni delle funzioni amministrative su beni statali, con l'art. 59, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 24 luglio 1977, n. 616, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, si disponeva: «2. La delega di cui al comma precedente non si applica ai porti e alle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima. L'identificazione delle aree predette è effettuata, entro il 31 dicembre 1978, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ...».

Le Autorità Portuali non erano ancora state istituite (lo saranno solo con la legge 84 del 1994) e quindi il riferimento alle categorie di porti più rilevanti da sottrarre alla delega non poteva che essere fatto in base al concetto di «preminente interesse nazionale» da individuarsi attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il quale è stato effettivamente emanato in data 21 dicembre 1995, è ancora in vigore e contempla, oltre ad alcuni altri, ovviamente tutti i porti sede di AdSP e nella specie anche Civitavecchia.

Sempre sul fronte della gestione amministrativa delle aree in concessione, già dal primo intervento legislativo volto a realizzare una maggiore autonomia amministrativa regionale (decreto legislativo 3 marzo 1998, n. 112, art. 105), il legislatore ha stabilito che, nell'ambito dei trasporti, «sono conferite alle Regioni e agli Enti locali tutte le funzioni non espressamente <...> attribuite alle autorità portuali dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84» e, in particolare, nell'individuare le funzioni conferite agli Enti territoriali, espressamente ha disposto che «tale conferimento non opera nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale...», fra i quali rientrano i porti facenti parte di AdSP.

Sul piano del c.d. federalismo patrimoniale o demaniale, la citata Legge delega n. 42/2009 in materia di trasferimento delle funzioni su beni demaniali alle Regioni, ha delegato ai decreti legislativi la individuazione delle tipologie di beni di «rilevanza nazionale» che non possono essere trasferiti (art. 19, comma 1, lettera d) e, in esecuzione di tale criterio direttivo, il decreto legislativo delegato 18 maggio 2010 n. 85, art. 5, nel disporre il trasferimento dei beni statali alle Regioni e agli Enti Locali, ne ha espressamente escluso: a) i beni appartenenti al demanio marittimo non direttamente utilizzati dallo Stato, e quindi anche quelli attribuiti alle AdSP, e ancora più specificamente ha disposto che: b) <...> Sono in ogni caso esclusi dal trasferimento: <...> i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, secondo la normativa di settore.

Gli ambiti portuali ricompresi nei distretti delle AdSP, come quello di Civitavecchia, rimangono quindi di esclusiva competenza statale, sia con riferimento alle funzioni amministrative, sia con riferimento alla proprietà statale demaniale del bene sia al sostentamento dei costi per la erogazione dei servizi, che sono reperiti esclusivamente tramite i canoni concessori.



IV. Il Federalismo fiscale nel Settore portuale.

Nella complessa operazione di riordino del sistema tributario per la provvista finanziaria degli enti locali, il Legislatore ha preso le mosse necessariamente dagli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dai quali scaturiscono i «principi generali» dell'ordinamento giuridico in materia, i quali costituiscono anche, a loro volta, i «principi fondamentali» cui le regioni si devono attenere nell'esercizio della potestà legislativa concorrente (art. 117, comma terzo, ultimo periodo della Costituzione) quale quella in esame, cioè il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;» come riconosce anche Corte costituzionale 1° febbraio 2023, n. 6.

A tale proposito giova ricordare che nella sentenza citata la Corte precisa: «7.2. - Dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate a tale materia di legislazione concorrente deriva che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se ne stabiliscono i principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o se dettate per effetto della «chiamata in sussidiarietà».

Precisamente è scritto: «Quanto ai primi occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la qualificazione di una norma di fonte statale, quale principio fondamentale di una materia di competenza legislativa concorrente cui le Regioni devono adeguarsi, deve essere valutata, avendo riguardo al contenuto della stessa e alla sua funzione nel sistema (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 44 del 2021, n. 78 del 2020, n. 94 del 2018, n. 16 del 2010), in considerazione delle «esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina» (sentenza n. 166 del 2021)».

«Quanto al meccanismo della chiamata in sussidiarietà — costantemente richiamato da questa Corte a partire dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004 — pur nelle materie di legislazione concorrente o residuale, le esigenze di carattere unitario abilitano lo Stato ad accentrare l'esercizio delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, e al tempo stesso a regolarne l'esercizio. Affinché l'intervento normativo statale “in attrazione” sia costituzionalmente legittimo è necessario che la disciplina dettata sia logicamente pertinente, risulti limitata a quanto strettamente indispensabile e preveda adeguati meccanismi di cooperazione con i livelli di governo coinvolti per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali (ex plurimis, sentenze n. 123 e n. 40 del 2022, n. 246 del 2019, n. 142 e n. 7 del 2016)».

E ancora precisa: «7.3. - Con riferimento alla fattispecie in esame, questa Corte ritiene, innanzitutto, che l'intervento statale in attrazione trovi presupposto legittimante nelle esigenze unitarie, che risultino non sproporzionate o irragionevoli (tra le altre, sentenze n. 170 del 2017 e n. 142 del 2016)».

Ricorda ancora la Corte: «D'altronde, questa Corte aveva già prefigurato che il carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale dei porti avrebbe potuto «giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su di essi sulle connesse aree portuali» (sentenze n. 412 del 2008, n. 255 del 2007, n. 90 e n. 89 del 2006)).

Anche a tenore della giurisprudenza della Corte, che ha sancito il crisma di legalità costituzionale al sistema, nessun rapporto di natura legislativa, amministrativa o comunque giuridicamente rilevante lega le Regioni ai beni demaniali marittimi ricompresi nelle circoscrizioni delle AdSP.

Dunque, mentre l'art. 118 introduce un regime generalizzato di decentramento delle funzioni amministrative secondo il principio della sussidiarietà, l'art. 119 conseguentemente attribuisce alle Regioni e agli enti locali la potestà di imporre tributi propri per la provvista dei mezzi per farvi fronte, vincolandola però al rispetto, tra l'altro, del citato art. 119, comma quarto della Costituzione, il quale prevede che le regioni attingono alle risorse previste dal comma terzo del medesimo art., tra cui quelle tributarie, solo per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Le due disposizioni costituzionali introducono così il principio di corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa che ha come corollario quello del contenimento della pressione fiscale regionale a ciò che è strettamente necessario a finanziare le funzioni attribuite, rispetto a cui è quindi correlato il principio di responsabilità, vale a dire il dovere della Regione di non debordare da una politica fiscale di pareggio tra le entrate tributarie e le spese pubbliche per la fornitura di servizi al territorio.

Inoltre, il riconoscimento della potestà tributaria regionale è comunque vincolato al rispetto del divieto di una doppia imposizione sul medesimo presupposto da parte dello Stato e della Regione, espressamente previsto dall'art. 2, comma 2, lettera o) della legge di delegazione n. 42 del 2009.

In sostanza, dalla normativa vigente si ricavano, tra gli altri, alcuni «principi fondamentali» dell'ordinamento giuridico nel settore tributario regionale, cioè:

—Il principio di contenenza nel reperimento delle risorse, individuate in funzione dei LEP e dei costi standard, strettamente necessarie al sostentamento delle funzioni amministrative;



— Il principio di convenienza e di adeguatezza, vale a dire la limitazione del potere fiscale alla copertura dei costi finanziari dei servizi se e in quanto resi al territorio;

— Il principio del divieto di doppia imposizione sul medesimo presupposto;

— Il principio di correlazione, in merito alla coincidenza tra l'ente impositore e l'ente erogatore del bene o servizio. La prosecuzione del cammino del federalismo fiscale, per l'attuazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione, è proseguita nel rispetto di tali principi. La legge 5 giugno 2003, n. 131 contenente la cd. Modifica del titolo V della Costituzione, (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ha dettato una serie di principi, criteri direttivi e parametri, tra cui nella presente questione rilevano quelli contenuti negli articoli 2, comma 5 e 7, comma 2 per i loro riflessi sulla attività di reperimento delle risorse regionali attraverso il sistema fiscale.

Tali norme, in previsione del trasferimento di funzioni amministrative previsti nella legge costituzionale n. 3 del 2001, prevedono la presentazione da parte del Governo di leggi collegate alla manovra finanziaria finalizzate a reperire le risorse strettamente correlate alle funzioni amministrative conferite e al loro costo, ribadendo il principio di correlazione che diviene così uno dei principi cardine in questa materia concorrente di cui all'art. 117, comma terzo della Costituzione: «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

A seguire, nella legge di delegazione n. 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), il Legislatore del settore ha indicato i principi e criteri direttivi che sovrain-tendono al Legislatore delegato, ma che contemporaneamente costituiscono anche essi «principi fondamentali» ai sensi dell'art. 117, comma terzo, ultimo periodo. Tra questi, per il momento, interessa citare quelli previsti nell'art. 2, comma 2, lettere e), f), o) e p), rispettivamente (in estrema sintesi per quanto qui di interesse):

e) attribuire risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle Regioni, secondo il principio di territorialità; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di Regioni ed enti locali, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo devono consentire di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite;

f) determinazione del costo e del fabbisogno *standard* che devono costituire l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definire gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali;

o) Divieto della doppia imposizione dello Stato e delle Regioni sul medesimo presupposto;

p) contenenza e correlazione tra l'imposizione fiscale regionale e le funzioni trasferite, prevedendo:

«p) tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; <...>».

E infatti, contestualmente il medesimo art. 2 richiama, tra l'altro, il principio contenuto nell'art. 8, comma 1, lettera i) della stessa legge, il quale a sua volta richiama il su citato art. 7, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Anche essi si muovono nel solco dei principi generali e fondamentali sopra mentovati, cui le leggi regionali di disciplina dei tributi propri devono attenersi, sicché la inevitabile conclusione per cui, a fronte di funzioni non trasferite, non è luogo a reperimento di risorse e ad imposizione fiscale propria, ma di ciò *amplius* più avanti.

In attuazione della delega, per quanto qui di interesse, il Legislatore delegato del decreto legislativo n. 68 del 2011, ha previsto la «trasformazione» in tributi propri regionali *stricto sensu* (cioè non derivati) di tributi erariali preesistenti, ferma la possibilità per le Regioni e gli enti locali di sopprimerli.

Tra questi l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio. Istituita originariamente come tributo regionale derivato dagli articoli 1 e 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281, poi, come detto, trasformata in tributo regionale proprio con l'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 citato e con riferimento agli articoli 1, 5 e 6 del decreto-legge ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime). Giova sottolineare che non si tratta di tassa (cioè un tributo cui non corrisponde una controprestazione, inoltre non è correlata ad una prestazione di servizi pubblici indivisibili) ma imposta indiretta proporzionale, quindi a pieno titolo rientrante nella disciplina di cui all'art. 53 della Costituzione e soggetta al limite della capacità contributiva. Essa ha come presupposto di imposta il rilascio di concessioni statali dei beni del demanio marittimo e la sua base imponibile, trattandosi di imposta e non di tassa, varia da concessione a concessione perché commisurata all'ammontare del canone della singola specifica concessione.

La legge regionale del Lazio 29 aprile 2013, n. 2, con l'art. 6 ha disciplinato questo tributo proprio trascurando la differenziazione tra i due tipi di concessione, anzi al comma 3 del medesimo art. 6 ha trattato allo stesso modo le due tipologie di concessione, assoggettando espressamente alla imposta anche le concessioni demaniali marittime rilasciate e gestite dalle autorità portuali.



V. Incostituzionalità degli articoli 1 e 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281, dell'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 e dell'art. 6 della legge regionale del Lazio del 29 aprile 2013, n. 2 per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione e irragionevolezza.

Così sommariamente delineato il quadro normativo, si può procedere all'esame delle questioni di costituzionalità prospettate dalla ricorrente o sollevate d'ufficio.

In via di priorità logico giuridica è necessario esaminare per prima la prospettazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità degli art. 1 e 2 della legge 16 maggio 1970 n. 281, dell'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 e dell'art. 6 della legge regionale del Lazio del 29 aprile 2013, n. 2 per violazione dell'art. 53 della Costituzione nonché del principio di ragionevolezza, nella parte in cui sottopongono alla imposta in questione le concessioni su beni demaniali marittimi rilasciate dalle *ex* Autorità portuali oggi Autorità di Sistema Portuale AdSP, ad imprenditori della filiera portuale.

L'accoglimento della prospettazione determinerebbe la incostituzionalità della imposta (*in parte qua*) e quindi scioglierebbe definitivamente il merito del ricorso con carattere del tutto assorbente. Da ciò anche la sua rilevanza nel presente giudizio.

Va) Sulla capacità contributiva e il presupposto di imposta.

A) Si è già osservato che il tributo in esame è qualificato come imposta indiretta, avente a presupposto giuridico una concessione traslativa a fronte della quale è corrisposto un canone concessorio.

Il presupposto appena menzionato non sembra essere conforme alla realtà economica sottostante, e quindi al parametro della capacità contributiva, ed anzi sembra contrario a principi di logica e di ragionevolezza nella misura in cui sottopone ad una imposta un componente negativo della forza economica del contribuente.

Negli atti preparatori della legge n. 281/1970 si afferma sbrigativamente e apoditticamente che: «L'esistenza stessa di concessioni statali sui beni indicati è stata considerata come possibile oggetto imponibile da parte delle regioni, rappresentando essa indubbiamente una manifestazione di ricchezza». L'assenza di una credibile motivazione non può essere surrogata dal semplice uso di un avverbio (indubbiamente) che di per sé non spiega nulla, sicché, per verificare se sia stato rispettato il dettato dell'art. 53 della Costituzione è necessario indagare se esista e quale sia la capacità contributiva in relazione alla quale è costituzionalmente permessa la istituzione di questa prestazione patrimoniale imposta, ovvero in altri termini, se il fatto giuridico, prescelto quale presupposto sia idoneo per sé, sotto un profilo economico, a costituire vero indizio di ricchezza manifestatasi attraverso di esso. Inoltre occorre verificare che l'imposizione non sia comunque irragionevole in senso intrinseco.

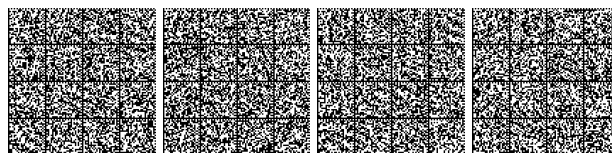
Il potere impositivo incontra i limiti entro cui può costituzionalmente incidere nei principi della capacità contributiva, della soggettività e autosufficienza del presupposto, della ragionevolezza.

Quanto alla «capacità contributiva», le frequenti volte in cui la giurisprudenza costituzionale ha preso in considerazione il significato di questa espressione ha sempre ritenuto che i parametri per individuarla nel concreto possano anche essi essere sottoposti al giudizio di costituzionalità per verificare che la ampia discrezionalità che si deve riconoscere al Legislatore in questa materia non debordi in palese arbitrarietà ed irragionevolezza (giurisprudenza consolidata, *ex multis* Corte costituzionale 24 ottobre 2017, n. 249; 4 maggio 1995, n. 143; 1992, n. 42).

Afferma, infatti, la Corte nella sentenza n. 108 del 1994 «< ... > ogni volta che il legislatore è tenuto a bilanciare distinti valori costituzionali, non può affatto essere preclusa la via del controllo di questa Corte in ordine alla congruità e alla ragionevolezza del bilanciamento compiuto».

Dalle motivazioni della giurisprudenza costituzionale nelle sentenze sopra citate si evince, sia pure non espressamente affermato, che la capacità contributiva sia categoria economica e conseguentemente giuridica, e non viceversa, indagabile con l'ottica propria della analisi economica del diritto. E infatti: «Per capacità contributiva, ai sensi dell'art. 53 della Costituzione deve intendersi l'idoneità soggettiva alla obbligazione d'imposta deducibile dal presupposto al quale la prestazione è collegata.» (Corte costituzionale 6 luglio 1972, n. 144, 10 maggio 1972, n. 92), quindi una idoneità propria della situazione soggettiva del contribuente. Al contempo, emerge altresì il carattere oggettivo della detta capacità poiché «il principio sancito dall'art. 53 della Costituzione ha carattere oggettivo, riferendosi ad indici concretamente rivelatori di ricchezza.» (Corte costituzionale, *ex multis* sentenze del 20 novembre 2001, n. 16/02, del 7 giugno 1999, n. 229; del 8 luglio 1982, n. 143).

In base a detto principio, il presupposto di imposta, anche se individuato discrezionalmente dal legislatore, deve sempre riferirsi a una manifestazione concreta ed effettiva di ricchezza, deve avere cioè una valenza non costitutiva di un rapporto giuridico tributario, ma dichiarativa di uno *status* economico. Il presupposto, in altri termini, rinvia alla capacità contributiva di cui è sintomo.



Perché tale operazione non sia irragionevole e immotivatamente arbitraria e vessatoria, l'art. 53 pone alla base del potere tributario la necessità di tenere conto, nell'*an* e nel *quantum* di questa «forza economica».

Tra imposte dirette e imposte indirette esiste una differenziazione concettuale non indifferente ai fini che qui interessano. Le imposte dirette, come è noto, colpiscono la ricchezza nel momento in cui essa è prodotta (reddito, o flusso) o già maturata (patrimonio, o *stock*). Le imposte indirette colpiscono la ricchezza nel momento in cui è trasferita, sia che il trasferimento avvenga per causa gratuita (donazione, successione) sia per causa onerosa. In altri termini hanno quale presupposto economico un mutamento della allocazione (utilizzo mediante trasferimento) della ricchezza, la cui funzione economica è sostanzialmente quella del consumo di essa per l'acquisizione di un bene giuridico. Mentre quindi l'imposta diretta colpisce la ricchezza nel suo divenire (reddito) o nel suo esistere (patrimonio), l'imposta indiretta la colpisce nel suo manifestarsi attraverso il presupposto e il consumo.

Ciò che caratterizza tale manifestazione è che la ricchezza si manifesta privando il patrimonio del contribuente senza alcuna altra giustificazione economica che godere di essa attraverso il bene giuridico appreso. La spendita della ricchezza non è finalizzata ad aumentare il reddito o il patrimonio ma puramente ad acquisire un bene per soddisfare un bisogno, cioè sostanzialmente riconducibile al concetto economico del «consumo finale» e come tale essa misura la marginalità economica dei mezzi utilizzati, cioè appunto la capacità contributiva del contribuente dipendente dall'entità del suo patrimonio in senso tecnico (l'insieme dei rapporti economici attivi e passivi a lui imputabili).

Tutte le imposte indirette dell'ordinamento giuridico tributario hanno questa strutturazione: imposta di registro, imposta sulle successioni e donazioni, imposta di bollo sull'atto giuridico presupposto, imposta ipotecaria, imposta catastale, accise, imposta sui finanziamenti sostitutiva delle imposte di registro, ipotecaria, catastale, bollo e tassa sulle concessioni governative, IVA, la quale, grazie al suo meccanismo particolare, incide solo sull'incremento di valore nei passaggi intermedi della filiera, ma percuote il consumatore finale che paga l'intera imposta. In tutte le imposte indirette il presupposto manifesta la ricchezza perché la contiene in sé.

Da ciò rilevanti conseguenze sulla fattispecie che saranno analizzate più avanti.

Qualunque sia la natura della ricchezza tassata (reddito nel suo prodursi, patrimonio nel suo consistere, manifestazione nel trasferimento per consumo) l'art. 53 della Costituzione impone che l'onere tributario sia commisurato alla capacità contributiva personale di ciascun contribuente. Considerando la differenziazione concettuale tra imposte dirette e indirette appena accennata, se ne deduce che la valutazione della capacità contributiva è funzione del presupposto, nel senso cioè che a ciascun diverso presupposto corrisponde un diverso fenomeno economico che la individua.

La giurisprudenza Costituzionale e la dottrina hanno individuato più che parametri di valutazione della capacità contributiva in quanto tali, degli indici della sua esistenza o manifestazione, tecnicamente delle figure sintomatiche di capacità: il reddito, il patrimonio, il consumo o comunque la riallocazione di ricchezza tramite negozi dispositivi (imposte indirette), la spesa complessiva affrontata dal contribuente nel periodo di riferimento, gli incrementi di valore del patrimonio non legati a un'attività del soggetto passivo (sopravvenienze attive, rivalutazione di cespiti etc.).

Ciascuno di questi indici è legato ad un indefettibile presupposto d'imposta, per cui ai fini della ragionevolezza del tributo e della sua corrispondenza alla capacità contributiva effettiva occorre verificare che esso consista in un fatto o atto giuridico economico ascrivibile a uno degli indici individuati dalla giurisprudenza costituzionale, ma anche che il fatto economico sottostante sia idoneo a manifestare effettivamente la potenzialità di una ricchezza.

Limitatamente alla imposizione proporzionale gravante sulle concessioni contrattuali, il dubbio di costituzionalità per violazione del principio della capacità contributiva sotto il profilo dell'erronea valutazione della sua sussistenza, riposa esattamente sul fatto che non sembra si possa ritenere il rilascio di una simile concessione (come presupposto giuridico) e il sostenimento del canone (come presupposto economico) come manifestazione in sé di ricchezza o forza economica all'interno di uno degli indici indicati giacché il presupposto economico è costituito da un elemento negativo del patrimonio ed è finalizzato non al consumo finale ma a quello intermedio.

Se le imposte dirette per loro stessa natura sono destinate a colpire il «consumo finale» della ricchezza, appare logico e ragionevole che nessuna imposta indiretta possa colpire le concessioni in esame che costituiscono mero «consumo intermedio», cioè quella parte della ricchezza consumata o trasformata dai produttori durante il processo produttivo.

Sembra quindi del tutto irragionevole che, nella doverosa comparazione tra l'interesse del cittadino contribuente e quello della collettività cui è sostanzialmente finalizzato l'art. 53 della Costituzione, si incida il primo con riferimento ad una posta passiva del suo patrimonio. In particolare, quando ciò avvenga con riferimento ad una imposta indiretta, nella quale si assume a presupposto non il reddito o il patrimonio (unità direttamente individuabili e sicuramente, per definizione, manifestazioni esteriori della ricchezza *in fieri* o accumulata) ma si considerino invece indiziariamente gli scambi.



In tal caso occorre verificare la natura e il significato economici dello scambio o transazione economica, vale a dire il suo significato all'interno della situazione economica propria del contribuente. In particolare se egli agisca nella specie come consumatore finale o come consumatore intermedio.

Viene in questione quindi anche il principio dell'autosufficienza del presupposto, vale a dire esso deve contenere in se stesso la forza economica per sopportare il tributo, se necessario tramite la cessione sul mercato del presupposto stesso (tipico esempio l'imposta di successione eccedente il numerario e la conseguente necessaria vendita di cespiti ereditari per reperire le risorse per l'adempimento).

A tale proposito Corte costituzionale 19 aprile 1995, n. 143, precisa che il presupposto deve essere costituito da un «bene indice di ricchezza nella sua oggettività». Sicché, il presupposto prescelto deve essere idoneo a manifestare, da solo, la forza economica del soggetto.

Ed infatti la Corte afferma nella sentenza 10 maggio 1972, n. 92, ponendo attenzione ai meccanismi e conseguenze economiche e non giuridiche dell'atto-presupposto: «Questo collegamento ad un presupposto condiziona esclusivamente, e nello stesso tempo esaurisce, il riconoscimento di detta idoneità (la capacità contributiva *ndr*)».

Se l'imposta è correlata alla capacità contributiva e quindi alla forza economica del soggetto passivo, il presupposto non è solo un fatto (giuridico o naturale) ma un elemento della medesima capacità contributiva. Così nella imposta di registro (la c.d. Regina delle Imposte vero paradigma delle imposte indirette), il presupposto giuridico formale è il negozio o l'atto giuridico (compravendita, morte del *de cuius*, locazione, lo stesso rilascio di concessione demaniale etc.), ma il presupposto economico e sostanziale è costituito dalla conseguenza economica della riallocazione di ricchezza che, in quanto tale, si manifesta in occasione e in concomitanza con il fatto o atto giuridico.

Il presupposto nelle imposte indirette è realmente indice di una forza economica che si fonda nella disponibilità in potenza del reddito o del patrimonio. La forza economica, sino ad allora mera «potenza» si trasforma in atto, cioè si attualizza e si manifesta e in quel momento è percossa, proprio nella riallocazione (spesa o trasferimento definitivi). Il passaggio dalla potenza all'atto costituisce la manifestazione, ma solo se la ricchezza potenziale, reddituale o patrimoniale, è finalisticamente e definitivamente consumata o trasferita.

In altre parole, il presupposto non è solo un *accidens* o l'occasione fortuita del manifestarsi della ricchezza, ma anzi è sostanza della medesima capacità contributiva che si manifesta.

Diviene così irragionevole, quindi costituzionalmente illegittima, l'imposizione di un tributo derivante dall'avversarsi di un presupposto giuridico che, di per sé, non sia sostenuto da un sottostante economico che si identifica con la stessa forza economica (capacità contributiva) del contribuente.

In ordine alla ragionevolezza Corte costituzionale 14 dicembre 1988, n. 1130, afferma: «il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti. < ... >».

Ne consegue che il giudizio di ragionevolezza non può avvenire in base ad astratti parametri generali, ma di volta in volta, nel caso concreto, comparando i diversi parametri indicati dalla Corte, secondo una analisi che ricerchi l'irragionevolezza intrinseca della norma e non un mero giudizio *ab extrinseco* di essa sul piano logico formale.

Venendo all'attuale fattispecie, consegue da ciò che nelle concessioni c.d. pure, il canone assume la finalità di acquisire il godimento in sé considerato del bene demaniale, senza alcuna altra finalità che godere del bene giuridico acquisito e quindi il concessionario si comporta, dal punto di vista economico, come consumatore finale, paga un prezzo che è di per sé sintomo della propria forza economica. Viceversa, nella concessione contratto, la concessione è finalizzata allo svolgimento dell'attività imprenditoriale. Il canone si inserisce non alla fine del percorso economico come consumo-manifestazione di forza economica, ma all'inizio di un processo economico destinato a produrre ricchezza, quindi come debolezza economica legata al rischio. In altri termini, nelle prime il canone è indice di consumo finale, manifesta il passaggio della ricchezza da potenza in atto, nella seconda è indice non di riallocazione finale della ricchezza, ma di consumo intermedio attraverso l'indebitamento, secondo le regole e i meccanismi propri della economia d'impresa, cioè di investimento produttivo attraverso l'acquisizione di uno strumento di produzione. Non sembra quindi che sia ragionevolmente presente quella connessione oggettiva tra il presupposto e una manifestazione di ricchezza che giustificerebbe la prestazione patrimoniale imposta indiretta.

In ciò si manifesta la irragionevolezza della norma.

Nella sentenza 27 maggio 1996, n. 172, la Corte definisce la ragionevolezza come «razionalità pratica», cioè un uso della ragione che si avvicina al buon senso per moderare la discrezionalità del legislatore e la distingue concettualmente dalla razionalità formale, caratterizzata dal principio logico di non contraddizione. L'aderenza al parametro



della razionalità pratica necessita, come appare nelle motivazioni della Corte, che la ragionevolezza intrinseca appaia in modo manifesto, evidente, *ictu oculi*. Allo stesso modo, è sufficiente per sollevare il dubbio di costituzionalità, che la irragionevolezza si palesi in modo intuitivo tenendo conto soprattutto di quelle situazioni contro-intuitive nelle quali il buon senso «se ne sta nascosto per paura del senso comune». Il buon senso è in effetti la capacità di giudicare rettamente in maniera istintiva a prescindere dalle spesso fuorvianti concatenazioni logico formali.

La ragionevolezza intrinseca, dunque, è oggetto di intuizione immediata, così come il suo contrario. Dubita questo Giudice che le norme sottoposte al giudizio della Corte possano essere considerate ragionevoli, là dove sottopongono a tassazione, considerandoli manifestazione di ricchezza, esborsi di numerario non destinati altro che a diminuire la ricchezza del contribuente nella speranza, o fiducia, che l'impiego di essi nella intrapresa produca i suoi frutti.

È fortemente intuitivo che non sia ragionevole sottoporre a tassazione poste negative della intrapresa economica mentre contro-intuitive sono le conseguenze economiche della imposta considerata.

Non si tratta, ovviamente, di considerazioni fondate sul dato formale del presupposto giuridico, poiché essendo la capacità contributiva per sé categoria economica e non giuridica, l'esame deve essere condotto sul ruolo e sulla valenza economica che il fenomeno assume perché se ne possa dedurre la funzione di «indice» o «sintomo» da cui emerge la forza economica ricercata e, inoltre, che esso non duplichi altro indice o sintomo già altrimenti considerato.

Nel caso di specie dubita questo Giudice della conformità alla Costituzione di questo presupposto di imposta (limitatamente alle concessioni contratto), per il fatto che esso colpisce un costo della produzione del tutto avulso da uno qualsiasi degli indici sopra mentovati. Non è reddito, non patrimonio, soprattutto non è consumo né risparmio, anzi essendo investimento è economicamente una riduzione della ricchezza in vista di una aspettativa di maggior ricavo e guadagno. Esso è solo, e puramente, un costo di produzione.

Nell'ambito del rapporto sinallagmatico tra concedente e concessionario, il canone ha la esclusiva funzione economica, e quindi giuridica, di fissare il prezzo di mercato. Come costo, esso converge verso la produzione di reddito e patrimonio in base alle risultanze del conto profitti e perdite.

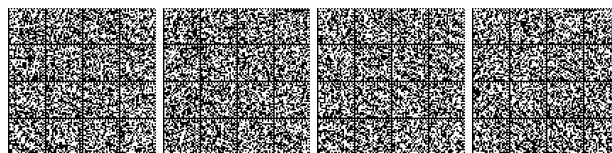
Si è già ricordato che nei lavori preparatori della legge n. 281 del 1970 si riscontra un accenno al regime fiscale, nel senso che si afferma: «L'esistenza stessa di concessioni statali sui beni indicati è stata considerata come possibile oggetto imponibile da parte delle regioni, rappresentando essa indubbiamente una manifestazione di ricchezza». L'affermazione, puramente apodittica e quindi difficilmente falsificabile, è pur comprensibile considerando che la divaricazione tra concessioni pure e concessioni contratto ai fini della competenza amministrativa e della differenziazione della funzione del canone, in questo settore imprenditoriale si è verificata solo 23 anni più tardi ad opera del citato decreto-legge n. 400 del 1993, sicché all'epoca dell'istituzione dell'imposta le concessioni erano tute "pure" e rappresentavano effettivamente la manifestazione di ricchezza attraverso il consumo, e quindi il pagamento del canone poteva rientrare nel concetto di indice di capacità contributiva. L'emersione di una diversa ragione economica del canone concessorio nel mutato assetto economico del settore dei porti (istituito solo nel 1994 con la citata legge n. 84 di riordino) giustifica oggi una minore certezza apodittica sulla effettiva manifestazione di ricchezza di un esborso numerario avente il solo scopo di remunerare un fattore di produzione.

V b) Sulla doppia imposizione.

Un secondo dubbio di incostituzionalità, sempre in relazione agli articoli 53 della Costituzione e 3 con riferimento al principio di ragionevolezza, si appalesa non manifestamente infondato. Sempre con limitato riferimento alla imposta gravante sui canoni da concessione contratto con le AdSP (poiché non sarebbe rilevante la medesima questione nei confronti della imposta sulle concessioni "pure" atteso che l'oggetto dell'accertamento qui impugnato non riguarda questo tipo di concessioni), sembra violato il principio di ragionevolezza e di equità attraverso la violazione del divieto di doppia imposizione, fattispecie specifica del principio generale dell'ordinamento giuridico che aborre il *bis in idem* in qualsiasi situazione, ma particolarmente in quelle in cui si incida (quindi due volte) su una situazione giuridica soggettiva di diritto soggettivo. Principio introdotto in via generale dalla normativa avanti citata e, nella materia del federalismo fiscale, dall'art 2, comma 2, lettera o) della legge n. 42 del 2009, come già osservato.

Ed infatti, il tributo in esame ha il suo presupposto nella titolarità di una concessione demaniale, il soggetto inciso è il titolare della concessione e la base imponibile è proporzionale al canone corrisposto.

È agevole notare che i presupposti, il soggetto, la base imponibile sono i medesimi della imposta di registro che grava sulle concessioni demaniali marittime ai sensi dell'art. 5, comma 2, della Tariffa parte I, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, Testo unico sulla imposta di registro e dell'art. 1, comma 993, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. E non a caso la detta tariffa inserisce l'imposta di registro sulle concessioni nel medesimo art. della imposta di registro sulle locazioni, in ossequio all'art. 20 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica che dispone che l'imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici, e quindi prima ancora economici, dell'atto e non secondo la forma dell'atto. Il corrispettivo, quindi (canone concessorio), è tassato due volte.



La violazione dell'art. 53 della Costituzione sembra emergere esattamente dalla considerazione che la doppia imposizione si verifica sul medesimo presupposto e a carico del medesimo soggetto e quindi duplica, immotivatamente, la capacità contributiva che giustifica il prelievo.

Ricorrerebbe, nella fattispecie, un fenomeno di doppia imposizione in senso economico, vale a dire l'incisione di una stessa ricchezza in fattispecie impositive distinte e relativamente a tributi diversi (imposta sulle concessioni e imposta di registro), per altro appartenenti alla medesima categoria giuridica delle imposte indirette ove l'emersione della capacità contributiva è legata allo scambio (che ha nei due casi l'identico meccanismo economico) e non al reddito o patrimonio.

L'ordinamento tributario prevede in via generale, assurgendo quindi a principio dell'ordinamento giuridico tributario, l'espresso divieto di doppia imposizione, sia nell'art. 67 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, in materia di accertamento delle imposte sui redditi, sia nell'art. 163 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, Testo unico delle imposte sui redditi, riprendendo una tradizione normativa già risalente all'analogo divieto contenuto nella legge sull'imposta di ricchezza mobile e nel Testo unico sulle imposte dirette del 1958.

La migliore dottrina considera il divieto quale principio generale dell'ordinamento giuridico tributario, e non un mero principio procedimentale di interpretazione e applicazione, operante non solo nella diversità nominalistica delle due imposte a confronto, ma soprattutto in funzione della analisi economica delle loro conseguenze.

La unicità del presupposto d'imposta, tra imposta sui canoni e imposta di registro, si ricava sia se la si intende come presupposto giuridico del tributo nella sua componente oggettiva o materiale (il rilascio della concessione demaniale/la stipulazione del contratto di locazione), sia se riferita al sostrato economico del fatto giuridico colpito dal prelievo (l'esborso del canone demaniale/locativo quale corrispettivo).

Ancor di più con riferimento al vizio di doppia imposizione si appalesano irragionevoli le norme istitutive della imposta sulle concessioni marittime demaniali (nella fattispecie delle concessioni rilasciate dalle AdSP). Non appare ragionevole che per l'identico fatto giuridico il cittadino sia inciso due volte da due imposte apparentemente diverse aventi non solo il medesimo presupposto, i soggetti e la base imponibile, ma altresì la medesima struttura impositiva (cioè il fine di colpire la manifestazione di ricchezza) come se lo stesso contribuente si sdoppiasse dinanzi al potere impositivo.

L'accoglimento di una delle su illustrate questioni di costituzionalità, che riguardano la legittimità costituzionale (*in parte qua*, cioè limitata ai canoni delle concessioni contratto su beni demaniali marittimi attribuiti alle AdSP) della istituzione stessa della imposta sarebbe di per sé assorbente delle ulteriori questioni sollevate dalla ricorrente o rilevabili d'ufficio e delle questioni di merito, il che dà conto della rilevanza della questione.

Tuttavia, occorre delibare altresì le ulteriori questioni di costituzionalità prospettate dalla ricorrente, nonché motivare la impossibilità di risolvere il merito, come richiesto da RCT, ricorrendo ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 8 del decreto legislativo 68 del 2011 e dell'art. 6 della legge regionale del Lazio n. 2 del 2013.

VI. Incostituzionalità per contrasto con l'art. 23, con l'art. 76, con gli articoli 117 e 119 della Costituzione e con i Principi generali e fondamentali dettati dalla Legislazione statale dell'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 dell'art. 2, comma 2 della Legge di delegazione n. 42 del 2009, dell'art. 6 della legge regionale del Lazio n. 2 del 2013.

VI a) Una interpretazione costituzionalmente orientata.

L'ampia e complessa normativa sopra illustrata traccia un quadro di principi generali nella materia alla luce dei quali è ermeneuticamente possibile, in astratto, una interpretazione c.d. costituzionalmente orientata, proposta dalla medesima ricorrente, dell'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 e, correlatamente, dell'art. 6 della legge regionale del Lazio n. 2 del 2013.

Occorre dar conto di tale tentativo, atteso che, secondo la giurisprudenza costituzionale è inammissibile una questione di costituzionalità quando la norma sospettata sia suscettibile di una interpretazione «costituzionalmente orientata» che conduca a un risultato giuridico non in contrasto con la Costituzione. In tal caso è obbligo del Giudice accedere alla interpretazione conforme.

La ricorrente prospetta una lettura di tale contenuto la quale, molto semplificando, sarebbe nel senso per cui la trasformazione della imposta sulle concessioni demaniali marittime (contemplata negli articoli citati) riguardi esclusivamente quelle afferenti le così dette concessioni «pure», e non anche le «concessioni contratto» perché correlate a funzioni amministrative non conferite alle Regioni e quindi in palese contrasto con i principi generali del sistema, sopra ampiamente trattati.

La lettera dell'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 permette una tale interpretazione, nel senso che non la esclude, poiché si riferisce genericamente a tutte le concessioni demaniali marittime, e dunque, in sede di interpreta-



zione, ben potrebbe il Giudice operare una distinzione in base ai criteri sistematici e finalistici sopra ampiamente illustrati. Con questa proposta lettura delle norme si darebbe attuazione completa ai principi di correlazione e continenza, negando sostanzialmente la potestà impositiva della regione su un presupposto di imposta nei cui confronti essa non svolge e non può svolgere alcuna funzione amministrativa conferita.

VI b) Correlatamente a questa impostazione, la ricorrente prospetta in subordine l'incostituzionalità dell'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 (che ha trasformato in regionale proprio il tributo *de quo*) e dell'art. 6 della legge regionale del Lazio n. 2 del 2013 che l'ha disciplinata, ove interpretato in senso difforme a quella che si è prospettata come interpretazione «costituzionalmente orientata», per violazione dell'art. 76 della Costituzione sotto il profilo della violazione dei principi di delega contenuti nell'art. 2, comma 2 della legge n. 42 del 2009.

In effetti, l'esercizio della potestà impositiva sulle concessioni demaniali marittime di competenza delle AdSP sia da parte del decreto legislativo statale sia della legge regionale, sembra essere in contrasto e contraddizione con tutti i principi e con il disegno generale del sistema, così come si è sopra descritto, come anche con il modello emergente dalla citata legge di delegazione n. 42 del 2009.

Questa questione di costituzionalità prospettata dalla ricorrente è nondimeno manifestamente inammissibile. Essa, infatti, non riguarda la norma che, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, autorizza la istituzione della prestazione patrimoniale imposta, e quindi, quand'anche fosse accolta, non determinerebbe la definizione del giudizio.

Infatti, tale interpretazione, fondata su una lettura in ipotesi costituzionalmente corretta dell'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 e dell'art. 2, comma 2 della legge di delegazione n. 42 del 2009 non sufficientemente precise sul punto, viceversa si porrebbe in contrasto insanabile con la lettera della legge regionale che, unica norma primaria, autorizza il potere impositivo.

Infatti, i citati articoli 8 del decreto legislativo 68 del 2011 e 2, comma 2 della legge n. 42 del 2009, di cui si vorrebbe far dichiarare la incostituzionalità, non costituiscono le basi dirette della potestà impositiva esercitata mediante l'accertamento qui impugnato. Trattandosi di tributo ormai proprio in senso stretto, la relativa disciplina legislativa compete alla Regione nell'ambito della materia concorrente, sia pure nel rispetto dei «principi fondamentali» dettati dallo Stato (art. 117, comma terzo).

L'accertamento, in altri termini, è giuridicamente sostenuto dalla potestà impositiva scaturente non dagli articoli 8 del decreto legislativo 68 del 2011 e 2, comma 2 della legge n. 42 del 2009, ma dall'art. 6 della legge regionale Lazio n. 2 del 2013, il quale, espressamente, assoggetta alla imposta anche le concessioni rilasciate dalle AdSP (comma 3), in piena contraddizione con l'interpretazione dell'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 sopra mentovata, sulla quale prevale sia perché norma successiva, sia perché la disciplina attuativa, applicativa e di dettaglio nelle materie concorrenti è demandata alle regioni.

Da questo punto di vista l'accertamento impugnato si appaleserebbe, quindi, del tutto legittimo poiché l'assoggettabilità al tributo è disposta direttamente dalla legge (sia pure regionale) in ossequio all'art. 23 della Costituzione, sul presupposto, in ipotesi erroneo, che sussista la corrispondente potestà impositiva ad onta di qualsiasi interpretazione contraria.

Manifestamente infondata, quindi, è la prospettazione di una incostituzionalità della imposta per violazione dell'art. 23 della Costituzione, sul presupposto che si tratterebbe di un nuovo tributo istituito senza legittimazione normativa, come anche prospettato dalla ricorrente, atteso che è invece proprio la norma primaria regionale ad istituire espressamente il tributo. Mentre è inammissibile una questione di costituzionalità nei confronti dell'art. 8 del decreto legislativo 68 del 2011 (e dell'art. delegante 2, comma 2 della legge n. 42 del 2009) come prospettato dalla ricorrente, per mancanza di rilevanza, non essendo essi la norma primaria che autorizza e sostiene la potestà impositiva e la loro dichiarata incostituzionalità non influirebbe sulla decisione del merito.

VII. Incostituzionalità dell'art 6 della legge regionale del Lazio n. 2 del 2013 per violazione degli art. 23, 117, comma terzo, 76 della Costituzione.

VII a) Le medesime motivazioni di sistema e di principio alla base della interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 ben potrebbero costituire la base di una interpretazione costituzionalmente orientata anche dell'art. 6, comma 3 della legge regionale del Lazio n. 2 del 2013, la quale, però, espressamente assoggetta al tributo anche le concessioni rilasciate dalle AdSP.

Tuttavia non è possibile procedere ad un tale tentativo ermeneutico, poiché il significato fatto palese dalle parole è, in questo caso, inequivocabile e una decisione fondata nel senso dell'accoglimento del ricorso solo su una interpretazione costituzionalmente orientata sostanzialmente analoga a quella sopra illustrata, si risolverebbe non in una operazione ermeneutica, ma in una disapplicazione *sic et simpliciter* della norma primaria regionale, inibita al Giudice nel nostro ordinamento giuridico, salvo il caso che qui non si presenta, di contrasto con l'ordinamento giuridico europeo.



Proprio nei confronti di detto art. 6, però, sorge il dubbio sul rispetto da parte della legge regionale delle regole costituzionali di esercizio delle competenze legislative, dubbio che necessita di un giudizio del Giudice delle leggi e della Attribuzione e non può essere sciolto dal Giudice ordinario.

VII b) Il Collegio, ritiene quindi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 6 della legge regionale del Lazio più volte citata, nella parte in cui, al comma 3, sottopone alla imposta anche le concessioni demaniali con riferimento ai porti attribuiti alla competenza delle AdSP, per violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

La questione è rilevante perché, come già osservato, l'art. 6 in questione costituisce la norma tributaria primaria ex art. 23 della Costituzione, regolatrice dell'imposta e la dichiarazione di una sua incostituzionalità sarebbe del tutto assorbente nella decisione del presente giudizio.

A tal proposito si osserva: Nei precedenti paragrafi III e IV sono stati illustrati l'attuale regime amministrativo e quello fiscale delle concessioni demaniali marittime nei porti, segnatamente quelli di competenza delle AdSP. L'interpretazione della lunga sequela di norme che hanno disciplinato la materia dei porti, e in particolare dell'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011, e della legge n. 84 del 2009 soprattutto nella sua successiva evoluzione a seguito dei decreti-legislativi 4 agosto 2016, n. 169 e 13 dicembre 2017, n. 232, ha permesso di individuare principi generali, successivamente affermatasi attraverso le varie novelle succedutesi, sia nell'uno sia nell'altro settore.

Essi si possono qui riassumere:

La netta separazione del regime amministrativo tra i porti di rilevanza nazionale e internazionale attribuiti alla competenza delle AdSP e quelli attribuiti alla competenza delle regioni e in conseguenza:

- l'individuazione di una doppia tipologia di concessioni demaniali sui beni marittimi tra «pure» e «contrattuali»;
- il principio di contenenza nel reperimento delle risorse, individuate in funzione dei LEP e dei costi standard, strettamente necessarie al solo sostentamento delle funzioni amministrative;
- il principio di convenienza e di adeguatezza, vale a dire la limitazione del potere fiscale alla copertura dei costi finanziari dei servizi se e in quanto resi al territorio;
- il divieto per le regioni di costituire una doppia imposizione fiscale sul medesimo presupposto di imposta utilizzato dallo Stato;
- il principio di correlazione, in merito alla coincidenza tra l'ente impositore e l'ente erogatore del bene o servizio;
- il principio di corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa;
- il principio di autonomia territoriale nel reperimento delle risorse che devono consentire di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite;
- il principio del rispetto dei costi standard e dei livelli essenziali delle prestazioni.

Essi costituiscono quindi quei «principi fondamentali» che le regioni devono rispettare nell'esercizio della loro competenza legislativa concorrente ex art. 117 comma terzo della Costituzione.

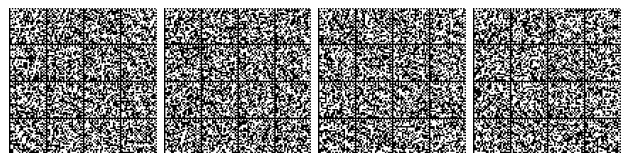
In merito alla valutazione di tali principi, la Corte Costituzionale ha elaborato alcuni criteri cardine, con numerose sentenze, tra cui di recente Corte costituzionale 1° febbraio 2023, n. 6.

Nella sentenza citata, proprio per la individuazione dei principi fondamentali nel settore dei porti, la Corte precisa: «7.2. - Dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate a tale materia di legislazione concorrente deriva che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se ne stabiliscono i principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o se dettate per effetto della «chiamata in sussidiarietà».

In primo luogo si osserva che la Corte qualifica la materia in questione come concorrente, con la conseguenza che è legittimo interrogarsi su quali siano i principi fondamentali cui le regioni devono attenersi.

Continua la Corte: «Quanto ai primi (i principi fondamentali) occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la qualificazione di una norma di fonte statale, quale principio fondamentale di una materia di competenza legislativa concorrente cui le Regioni devono adeguarsi, deve essere valutata, avendo riguardo al contenuto della stessa e alla sua funzione nel sistema (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 44 del 2021, n. 78 del 2020, n. 94 del 2018, n. 16 del 2010), in considerazione delle «esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina» (sentenza n. 166 del 2021)».

«Quanto al meccanismo della chiamata in sussidiarietà — costantemente richiamato da questa Corte a partire dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004 — pur nelle materie di legislazione concorrente o residuale, le esigenze di carattere unitario abilitano lo Stato ad accentrare l'esercizio delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, e al tempo stesso a regolarne l'esercizio. Affinché l'intervento normativo statale “in attrazione” sia



costituzionalmente legittimo è necessario che la disciplina dettata sia logicamente pertinente, risulti limitata a quanto strettamente indispensabile e preveda adeguati meccanismi di cooperazione con i livelli di governo coinvolti per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali (*ex plurimis*, sentenze n. 123 e n. 40 del 2022, n. 246 del 2019, n. 142 e n. 7 del 2016)).

E ancora precisa: «7.3. - Con riferimento alla fattispecie in esame, questa Corte ritiene, innanzitutto, che l'intervento statale in attrazione trovi presupposto legittimante nelle esigenze unitarie, che risultino non sproporzionate o irragionevoli (tra le altre, sentenze n. 170 del 2017 e n. 142 del 2016)).».

Ricorda ancora la Corte: «D'altronde, questa Corte aveva già prefigurato che il carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale dei porti avrebbe potuto «giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su di essi sulle connesse aree portuali» (sentenze n. 412 del 2008, n. 255 del 2007, n. 90 e n. 89 del 2006)).

Risulta con sufficiente chiarezza, dunque, che i principi generali individuati dalle numerose leggi intervenute nel settore siano da considerarsi principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma terzo, con le conseguenze del caso ove la legge regionale non li rispetti.

In primis, i principi di continenza e correlazione, cioè la connessione indefettibile tra l'esercizio di funzioni amministrative e l'imposizione fiscale strettamente necessaria a reperirne le risorse e la identità del soggetto impositore e di quello erogatore; inoltre, la suddivisione concettuale del sistema portuale in due categorie separate costituite l'una dai porti attribuiti alla competenza delle AdSP l'altra dai porti restanti e conseguentemente di due categorie distinte di concessione, e inoltre il divieto della doppia imposizione.

Sul primo punto si osserva che il principio della correlazione è espressamente individuato dall'art. 2, comma 2, lettera p) della legge n. 42 del 2009 quale principio ai sensi dell'art. 76 della Costituzione da rispettare nell'esercizio della potestà legislativa delegata.

Il decreto legislativo n. 68 del 2011, art. 8 sopra esaminato, non ha espressamente disposto che la trasformazione in tributo regionale proprio, non derivato, riguardasse solo i porti non attribuiti alla competenza delle AdSP, ma tale omissione non elide la considerazione che tale principio deriva dalla stratificazione delle norme di settore che hanno finito col separare nettamente i porti trasferiti alla competenza amministrativa delle regioni da quelli attribuiti alle AdSP, con i corollari della diversa natura e competenza nelle funzioni amministrative e della diversità economico giuridica della funzione dei rispettivi canoni, ma soprattutto, secondo i principi di correlazione e continenza, che la potestà impositiva sia strettamente connessa alle funzioni amministrative, che in questi porti non sono trasferite alle regioni.

La interpretazione del combinato disposto dell'art. 2, comma 2 della legge n. 42 del 2009 e dell'art. 8 comma 1 del decreto legislativo n. 68 del 2011, nel senso appena illustrato, rende palese la volontà del Legislatore di tenere distinte le due categorie di porti (cioè quelli attribuiti o no alla competenza regionale) e delle relative concessioni, anche sotto il profilo della competenza legislativa in materia tributaria. Tuttavia, poiché la trasformazione in tributo proprio non derivato della imposta in questione ha attribuito alla Regione la competenza legislativa sulla disciplina della stessa, occorre verificare se tale ultima disciplina sia conforme al dettato costituzionale.

Il primo esame va condotto alla luce dell'art. 76 della Costituzione, come prospettato dalla ricorrente.

Il meccanismo legislativo previsto dall'art. 76 della Costituzione prevede la delegazione della potestà legislativa dal Parlamento al Governo. Destinatario della delega è quindi solo il Governo della Repubblica e non le Regioni come organi costituzionali.

Ove si verta in materia di legislazione concorrente, per quanto non ci si possa riferire alla legge regionale come «attuazione della delega legislativa» (che è direttamente cogente solo per il Legislatore statale delegato), tuttavia è evidente che il contenuto di una legge di delegazione e del relativo decreto legislativo di attuazione manifestino e cristallizzino quei «principi fondamentali» di cui all'art. 117, comma terzo, ultimo periodo della Costituzione, che le regioni sono tenute a rispettare nell'esercizio della loro competenza legislativa concorrente.

La questione, quindi, non è quella di individuare una violazione dell'art. 76 della Costituzione sotto il profilo della violazione di principi di delega attraverso la violazione della norma interposta, poiché la potestà legislativa concorrente della regione è esercitata per legittimazione sua propria e non su delegazione. Piuttosto si tratta di verificare se la legge regionale sia conforme ai «principi fondamentali» da rispettare (art. 1, comma 3 della legge 131 del 2003), dettati anche dalla citata legge di delegazione, ma soprattutto dall'intero sistema legislativo in materia che si è già esaminato.

VII c) Inammissibile è quindi la questione nei confronti dell'art. 76 come prospettata dalla ricorrente, mentre ammissibile è quella circa la violazione dell'art. 117, comma terzo.

Infatti, nelle materie di legislazione concorrente, come quella che qui ci affatica, «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.». L'art. 1, comma 3 della legge n. 131 del 2003, che detta i principi fondamentali per l'attuazione della riforma del titolo V della



costituzione, nel ribadire che nelle materie concorrenti le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali chiarisce che questi possono non solo essere espressamente determinati dallo Stato ma anche desumibili dalle leggi statali vigenti.

È quindi necessario valutare se la legge regionale abbia rispettato i principi fondamentali desumibili da tutta la normativa in tema di federalismo fiscale e patrimoniale o demaniale che abbiamo esaminato sopra.

VIII. Principi generali e fondamentali amministrativi e fiscali nella materia «Coordinamento della Finanza pubblica e del Sistema tributario» nel Sistema portuale.

Giova ricapitolare sinteticamente i principi generali emergenti da tutta la legislazione del settore e sopra esaminati: quanto all'organizzazione amministrativa:

la suddivisione dei porti in due sottoinsiemi quantitativamente e qualitativamente, oltre che giuridicamente, ben differenziati. I porti attribuiti alla competenza amministrativa delle regioni e i porti sottratti alle Regioni e rientranti nelle competenze delle AdSP;

come corollario, il principio della attribuzione alle AdSP e solo ad esse, o se si vuole dire, della sottrazione alle regioni, di qualsiasi competenza amministrativa su tali porti;

la figura della AdSP come autorità di regolazione e non di gestione;

ancora come corollario, la differente natura giuridica del canone di concessione.

Quanto alle conseguenze fiscali:

— il principio di contenenza nel reperimento delle risorse, individuate in funzione dei LEP e dei costi standard, strettamente necessarie al sostentamento delle funzioni amministrative e ad esse legate da un rapporto di biunivocità necessaria;

— il principio di convenienza e di adeguatezza, vale a dire la limitazione del potere fiscale alla copertura dei costi finanziari dei servizi se e in quanto resi al territorio;

— il principio di correlazione, in merito alla coincidenza tra l'ente impositore e l'ente erogatore del bene o servizio;

— il principio del divieto di doppia imposizione, statale e regionale, sul medesimo presupposto;

— la diversa natura giuridico fiscale del canone di concessione: manifestazione del *dominium* per i porti regionali, prezzo del sinallagma, imponibile fiscalmente, per i canoni richiesti dalla AdSP.

Atteso che i principi succitati, e in particolare quelli di correlazione e contenenza, sono assurti, come si è argomentato *ad abundantiam*, a principi generali e fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, e considerato altresì che la espressa sottoposizione ad opera del citato art. 6, comma secondo periodo, alla imposta anche dei canoni relativi alle concessioni di competenza delle AdSP è in palese contrasto con tali principi, se ne deduce la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità relativa al detto art. 6.

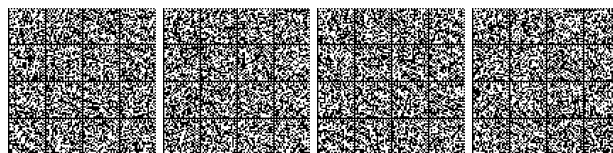
In assenza di qualsiasi altra questione preliminare nel merito o nel rito che sia per sé sola in grado di definire il giudizio e quindi dinanzi alla necessità di applicare una legge regionale su cui esiste una non manifesta infondatezza di incostituzionalità, si appalesa la rilevanza della medesima questione, che impone quindi la rimessione alla Corte Costituzionale del giudizio incidentale nulla incostituzionalità delle seguenti norme:

1. Degli articoli 1 e 2 della legge 16 maggio 1970 n. 281, dell'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 e dell'art. 6 della legge regionale del Lazio del 29 aprile 2013, n. 2 per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione e irragionevolezza, nella parte in cui sottopongono alla imposta in questione le concessioni su beni demaniali marittimi rilasciate dalle ex Autorità portuali oggi Autorità di Sistema Portuale AdSP;

2. Dell'art. 6, comma 3, della legge regionale del Lazio 29 aprile 2013, n. 2, limitatamente all'inciso: «ivi comprese quelle rilasciate e gestite dalle autorità portuali», per violazione dell'art. 117, comma terzo, ultimo periodo, della Costituzione, per non avere rispettato i principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;» riservati alla legislazione dello Stato.

P. Q. M.

La Corte Tributaria di primo grado, Sezione 28, visti, gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione e al principio di ragionevolezza, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge 16 maggio 1970



n. 281, dell'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 e dell'art. 6 della legge regionale del Lazio del 29 aprile 2013, n. 2 nella parte in cui sottopongono alla imposta sulle concessioni demaniali marittime le concessioni rilasciate dalle Autorità di Sistema Portuale;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 117, comma terzo della Costituzione la questione di costituzionalità dell'art. 6, comma 3, limitatamente all'inciso «ivi comprese quelle rilasciate e gestite dalle autorità portuali».

Dispone la sospensione del presente giudizio.

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

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensiva della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 7 luglio 2022.

Il Presidente e relatore: ZUCHELLI

23C00175

N. 135

Ordinanza del 1° giugno 2023 del Giudice di pace di Milano nel procedimento civile promosso da C. C. contro l'Agenzia delle entrate - Riscossione

Tributi - Riscossione - Previsione che esclude l'immediata impugnabilità del ruolo/cartella di pagamento, limitandola alle sole ipotesi in cui l'iscrizione a ruolo determini, per il debitore che agisce in giudizio, un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto ovvero per la riscossione di somme dovute a suo favore dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 40 del 2008, oppure per la perdita di un beneficio nei rapporti con la pubblica amministrazione - Previsione la quale, per tali ipotesi, richiede che il ricorrente/presunto debitore debba dimostrare l'attualità dei medesimi pregiudizi.

- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 3-bis, che ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 12 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito).

IL GIUDICE DI PACE DI MILANO

SEZ. I CIVILE

Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale (artt. 134 della Costituzione e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87) emessa nella causa civile iscritta al R.G. 58041/2021 R.G. avente ad oggetto: opposizione ex art. 615 c.p.c. ad estratto di ruolo

Il Giudice di pace di Milano, Sez. I Civile, dott. Alberto Bargerò, a scioglimento definitivo della riserva del 26 marzo 2023, nel procedimento di cui in epigrafe, promossa da C. C., nato a ... il ..., rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesco Musacchio e Margherita Kosa, entrambi con studio in Milano, via Washington n. 98. Codice fiscale ...;

Contro:

Agenzia delle entrate – Riscossione, con sede legale in Roma, via Grezar n. 14 rappresentata e difesa dall'avv. Luca Schiavon, con studio in Venezia-Mestre, via Ospedale n. 39. Codice fiscale ...

1. Ricostruzione dei fatti

La difesa del sig. C. C. odierno opponente in epigrafe in data ... ha notificato a mezzo PEC, previa istanza di sgravio in autotutela, atto di citazione in opposizione ex art. 615 c.p.c. assumendo che in data ... avrebbe appreso dall'Agenzia delle entrate – Riscossione, Agente della riscossione per la Provincia di Milano, in fase di controllo relativo alla propria situazione tributaria, consultando l'estratto di ruolo, l'esistenza di cartelle esattoriali non pagate a proprio carico, mai giunte alla sua conoscenza o comunque affette da vizi insanabili.



Nello specifico risultava le seguenti cartelle esattoriali aventi ad oggetto sanzioni per Violazioni del Codice della Strada, per un importo complessivo pari ad euro 4.200,54:

- a) Cartella ... relativa a contravvenzione dell'anno..., asseritamente notificata in data ...;
- b) Cartella ... relativa a contravvenzione dell'anno ..., asseritamente notificata in data ...;
- c) Cartella ... relativa a contravvenzioni degli anni ... asseritamente notificata in data ...;
- d) Cartella ... relativa a multe e ammende dell'anno ... asseritamente notificata in data ...

In data 13 gennaio 2022 si è costituita l'Agenzia delle entrate – Riscossione che impugnava la domanda attrice in quanto inammissibile ed infondata, assumendo altresì di aver regolarmente notificato le prefate cartelle esattoriali.

Concessi termini per repliche all'udienza del 14 aprile 2022 la causa è stata rinviata al 21 giugno 2022 per la precisazione delle conclusioni.

Il Giudice all'udienza del 21 giugno 2022 ha trattenuto la causa in decisione, rimettendola sul ruolo in considerazione del fatto che la Sezione V della Suprema Corte con ordinanza 11 febbraio 2022, n. 4526 ha rimesso al Primo Presidente la valutazione in ordine all'opportunità di sottoporre alle Sezioni Unite la questione relativa all'eventuale applicabilità, anche ai giudizi tributari in corso, del nuovo comma 4-*bis* dell'art. 12, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, dal momento che legislatore, non ha previsto alcuna disciplina transitoria e considerato che all'indomani dell'entrata in vigore della norma, si è aperto un dibattito in dottrina e giurisprudenza sulla valenza del succitato *ius superveniens*, ovvero se abbia o meno efficacia retroattiva e riguardi i giudizi attualmente pendenti o interessi unicamente quelli instaurati a partire dal 21 dicembre 2021, data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto fiscale e parendo opportuno attendere la decisione delle Sezioni Unite.

All'udienza 24 gennaio 2023 la difesa dell'Agente per la riscossione nel riportarsi agli scritti difensivi ha invocato l'applicazione dell'art 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215 (c.d. decreto fiscale), che ha modificato l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 con l'introduzione del comma 4-*bis*, richiedendone l'adozione alla luce della pronuncia della Suprema Corte di cassazione a SS.UU. n. 26283/2022.

A fronte delle richieste dell'Agenzia delle entrate – Riscossione, la difesa dell'opponente ha sollevato incidentalmente questione di costituzionalità del summenzionato art. 3-*bis*, decreto-legge n. 146/2021.

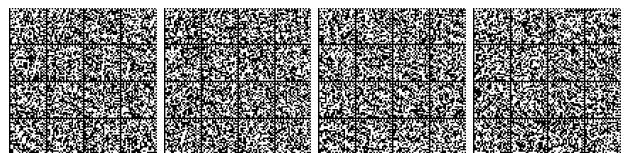
Il Giudice ha concesso termine per repliche alla difesa erariale e rinviato la causa al giorno 30 maggio 2023 riservando all'esito ogni provvedimento.

Su istanza di parte opponente l'udienza è stata anticipata al 28 marzo 2023 la difesa di ADER ha eccepito l'irrelevanza nel presente giudizio della questione di costituzionalità, ed ha richiamato la sopra indicata decisione delle Sezioni Unite che si è già pronunciata circa la infondatezza della questione di costituzionalità: La difesa dell'opponente ha insistito sulla questione di costituzionalità e questo Giudice si è riservato.

La difesa di parte opponente ha assunto che la questione fosse rilevante in quanto, in virtù della citata sentenza della Cassazione a SS.UU. n. 26283/2022, l'art. 3-*bis* del decreto-legge n. 146/2021 — seppur postuma rispetto alla proposizione del giudizio — troverebbe applicazione retroattiva con conseguente declaratoria di inammissibilità della domanda di parte opponente iscritta a ruolo in data 10 novembre 2021.

L'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215 (c.d. decreto fiscale) modificando l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 ha introdotto il comma 4-*bis*, a norma del quale: «L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e le cartelle di pagamento che si assumono invalidamente notificate sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per effetto di quanto previsto nell'art. 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'art. 48-*bis* del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione».

A parere, sempre di parte opponente, il nuovo dettato normativo quale *ius superveniens*, violerebbe concretamente ed apertamente la Carta costituzionale e necessiterebbe di vaglio e disamina proprio a seguito della citata pronuncia a SS.UU. della Suprema Corte n. 26283/2022 del 6 settembre 2022 che ha esteso l'ambito di applicazione della norma in discussione riconoscendole efficacia retroattiva e applicabilità ai processi pendenti “[...] perché incide sulla pronuncia della sentenza (o dell'ordinanza), che è ancora da compiere, e non già su uno degli effetti dell'impugnazione” e che di conseguenza comporterebbe necessariamente il rigetto della domanda in quanto inammissibile.



2. Profili di incostituzionalità sollevati

Nel ricorso incidentale l'opponente ha richiamato integralmente i quattro incidenti di costituzionalità già individuati dal Giudice di pace di Napoli che qui di seguito si riportano:

a) Violazione art. 3 e art. 24 della Costituzione

La norma contenuta nell'art. 3-bis sarebbe incostituzionale in quanto viola il diritto di difesa del contribuente (sancito dall'art. 24 della Costituzione) e tipicizza una diversità di trattamento riservata ai contribuenti con conseguente violazione dell'art. 3 della Carta fondamentale.

L'entrata in vigore della nuova disciplina precluderebbe di fatti al contribuente la possibilità di regolarizzare le proprie pendenze fiscali, soprattutto quelle derivanti da errori perpetrati da parte dell'Amministrazione finanziaria, con conseguente grave lesione dei propri diritti ed, inoltre, negherebbe ciascun cittadino il diritto «ad un equo processo» riservandolo solo a coloro che intrattengono rapporti con la pubblica amministrazione.

La norma in discussione muterebbe radicalmente l'esito del processo e violerebbe apertamente i principi di ragionevolezza, di legittimo affidamento e certezza dell'ordinamento.

Il comma 4-bis, introdotto, sarebbe viziato di incostituzionalità per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non permetterebbe il ricorso avverso la cartella a cittadini che non hanno un rapporto con la pubblica amministrazione, e porrebbe limitazioni immotivate all'accesso alla giustizia, non connesse con le presunte ragioni di urgenza del decreto convertito.

b) Violazione art. 77 della Costituzione, comma 1 e 2

Sarebbe costituzionalmente illegittima la norma di cui all'art. 3-bis della legge n. 215/2021 per diretta violazione dell'art. 77 della Costituzione, comma 1 per assenza del requisito di specifica necessità e urgenza, in quanto «il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria», e ai sensi del comma 2 se non «in casi straordinari di necessità e d'urgenza» il Governo può adottare «provvedimenti provvisori con forza di legge».

Nel caso di specie, in assenza di una legge delega, che riguarda soltanto la delega al Governo per la riforma fiscale e non della giustizia tributaria, si ricadrebbe nell'ambito del comma 2 dell'art. 77 della Costituzione anche perché il preambolo di cui al decreto-legge n. 146/2021 non conterrebbe alcuna specificazione in che cosa consisterebbe la straordinarietà e l'urgenza delle esigenze in materia fiscale e pertanto non sarebbero indicati e precisati i motivi di straordinaria necessità ed urgenza per un intervento normativo come quello adottato.

Risulterebbero pertanto lesi — secondo la difesa ricorrente — i diritti costituzionali di eguaglianza delle misure e dell'accesso alla giustizia e di parità sociale, non potendo il Governo, con un decreto-legge, emendato in sede di commissione, limitare il ricorso ai ruoli dell'amministrazione e alle cartelle ai soli soggetti per i quali la mancata impugnativa potrebbe determinare limitazioni (in senso generico) nei rapporti con la pubblica amministrazione; poiché nella rubrica dell'art. 1 del decreto-legge in ordine alle «misure urgenti in tema fiscale» manca la specificazione di qualsiasi urgenza, vi sarebbe altresì la violazione in via immediata dell'art. 77 ed in via mediata degli artt. 24 e 111 della Costituzione.

La difesa dell'opponente richiamandosi a quanto evidenziato nel giudizio avanti al Giudice di pace di Napoli conclude sostenendo che:

l'art. 3-bis della legge n. 215/2021 è manifestamente illegittimo per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, comma 1, non essendo soddisfatti i requisiti della straordinaria necessità e della straordinaria urgenza;

in ogni caso, l'art. 3-bis è manifestamente illegittimo per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, comma 2, in via mediata in quanto in assenza dei suddetti requisiti disciplina una materia, quale quella della giustizia e dell'accesso alla stessa, che è riservata al potere normativo del Parlamento e configurando un caso manifesto di eccesso nell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza e quindi anche un possibile caso di conflitto di attribuzione tra poteri dello stato.

c) Violazione artt. 111 e 113 della Costituzione

L'art. 3-bis della legge n. 215/2021 sarebbe manifestamente illegittimo per contrasto con l'art. 113 della Costituzione precludendo la tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione, comprimendo il diritto di difesa subordinandolo a discriminazione e imponendo al contribuente la permanenza di una situazione debitoria nonostante a medesima sia illegittima, errata e prescritta.



La medesima norma si porrebbe in contrasto con il precetto del giusto processo di cui all'art. 111 in quanto determinerebbe una utilità solo ed esclusivamente a favore di una parte, pregiudicando irreparabilmente l'altra parte in disprezzo dei principi di legittimo affidamento e certezza dell'ordinamento.

d) Violazione art. 117 Carta costituzionale

Il ricorso alla decretazione d'urgenza per la riforma della giustizia tributaria con la introduzione del comma 4-*bis* all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, avrebbero violato il principio sancito dall'art. 117 ove è imposto che: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Da ciò consegue che il comma 4-*bis* al citato decreto del Presidente della Repubblica sarebbe illegittimo per essere stato introdotto incostituzionalmente a mezzo di decretazione d'urgenza.

A scioglimento della riserva assunta, questo Giudice ritiene che la domanda di parte opponente, alla luce delle deduzioni della difesa erariale in riferimento alla sentenza delle Sezioni Unite, non possa essere decisa senza lo scrutinio di costituzionalità e si formulano di conseguenza le seguenti

3. Osservazioni e profili di rilevanza

Giova preliminarmente evidenziare come la questione assuma grande rilievo sia per il cospicuo contenzioso pendente cui interessa sia per le perplessità che sorgono alla luce della soluzione suggerita dalla Suprema Corte a SS.UU. in ordine all'efficacia retroattiva di una norma emanata a mezzo decretazione d'urgenza.

L'orientamento giurisprudenziale — nonostante gli arresti ed i contrasti — prima della entrata in vigore del decreto-legge n. 146/2021, che ha introdotto il comma 4-*bis* all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, consentiva al contribuente di impugnare, in funzione recuperatoria, la cartella esattoriale a mezzo dell'estratto ruolo rilasciato dall'Agenzia delle entrate – Riscossione.

La stessa Corte di cassazione a Sezioni Unite con precedente pronuncia n. 19704/2015 ha chiaramente ritenuto «ammissibile l'impugnazione della cartella (e/o del ruolo) che non sia stata (validamente) notificata e della quale il contribuente sia venuto a conoscenza attraverso l'estratto di ruolo rilasciato su richiesta del concessionario».

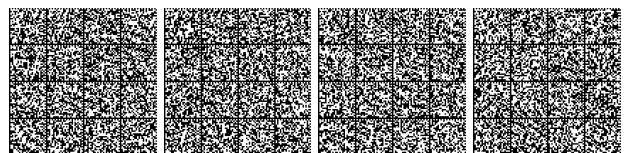
Le Sezioni Unite avevano senza incertezze respinto la tesi secondo cui inibire l'impugnazione su questi presupposti potesse avere l'effetto di limitare il numero delle controversie portate davanti al giudice, in base alla considerazione che «l'impugnazione della cartella, ancorché “ritardata”, interverrebbe in ogni caso al momento della notifica dell'atto successivo, mentre la proposizione “anticipata” di essa potrebbe evitare l'emissione e la notifica (quindi l'impugnazione) dell'atto successivo e perciò indurre un possibile effetto deflattivo».

Con l'introduzione del predetto comma 4-*bis* ed in particolare a seguito della pronuncia a SS.UU., il diritto di difesa appare quantomeno compresso e tutte le procedure pendenti verrebbero liquidate con pronuncia di inammissibilità e senza tener conto della loro eventuale fondatezza del merito, dei costi sostenuti dal contribuente per accedere alla Giustizia, dei costi conseguenti alla registrazione delle pronunce di inammissibilità che ricadrebbero sui medesimi, e del lasso di tempo intercorso tra la iscrizione a ruolo dei procedimenti e la data di pubblicazione del decreto-legge.

Tale norma, volta a deflazionare il contenzioso e fortemente voluta dall'Agenzia delle entrate in considerazione che circa il 40% dei ricorsi pendenti contro l'Agenzia della Riscossione riguardano impugnazioni di estratti di ruoli afferenti a cartelle di pagamento invalidamente notificate (o prescritte), va sì a ridurre notevolmente il contenzioso contro l'ADER, ma assieme a tale effetto avrebbe anche quello di comprimere eccessivamente ed enormemente il diritto di difesa di tutti i cittadini, in palese violazione dell'art. 24 della Costituzione (che garantisce a tutti i cittadini il diritto di difesa), dell'art. 3 (principio di uguaglianza) e dell'art. 113, commi 1 e 2 (secondo i quali «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. La tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti»).

I tre casi residui in cui sarebbe possibile impugnare l'estratto di ruolo appaiono altresì davvero insufficienti rispetto alle molte altre ragioni per cui i contribuenti potrebbero avere un concreto interesse a far annullare cartelle di pagamento afferenti a debiti tributari o previdenziali o a sanzioni di altro tipo non dovuti: si pensi, ad esempio, ai casi in cui il cittadino abbia necessità di costituire una società, o di accedere al credito, o di accettare un'eredità con il rischio di subire un pignoramento, o di acquistare un autoveicolo con il rischio di subire un fermo amministrativo, o di acquistare un'abitazione con il rischio di subire un'iscrizione di ipoteca, solo per citarne alcuni.

La casistica delle ipotesi in cui il contribuente avrebbe interesse ad impugnare la cartella a mezzo estratto di ruolo è alquanto ampia.



Ad esempio basti considerare all'ipotesi in cui ADER voglia procedere al fermo dei beni immobili registrati (*ex* art. 86, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973) e all'iscrizione ipotecaria (*ex* art. 77, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973), l'Agenzia della Riscossione deve preventivamente notificare al debitore o ai coobbligati una comunicazione contenente l'avviso che, in mancanza del pagamento delle somme dovute entro il termine di trenta giorni, sarà eseguito il fermo o sarà iscritta l'ipoteca, senza che sia necessaria alcuna ulteriore comunicazione.

Nei suddetti casi, in base alla nuova legge il cittadino contribuente potrà impugnare il cennato preavviso di iscrizione di ipoteca o di fermo amministrativo potendo solo in tal sede far valere l'invalidità della notifica della prodromica cartella di pagamento (o la sua inesistenza, o la prescrizione del credito), purtroppo con la triste consapevolezza che il Giudice adito (che sia Commissione tributaria, Giudice del lavoro o Giudice di pace, a seconda della natura del credito contestato) ben difficilmente riuscirà — per ovvi motivi di sovraccarico di lavoro — a pronunciarsi su di una richiesta di sospensiva entro i trenta giorni; intanto, il cittadino dovrà certamente subire gli effetti del fermo amministrativo del veicolo o dell'iscrizione dell'ipoteca sull'abitazione, con chiaro ed evidente danno patrimoniale.

La situazione potrebbe essere anche peggiore nel caso in cui l'Agente della riscossione proceda con un pignoramento presso terzi (ad esempio, presso il datore di lavoro del contribuente, o presso l'istituto bancario ove sussiste il conto corrente): la difesa «forzatamente posticipata», come delineata dalla nuova norma sopra citata, creerebbe al contribuente, con tutta probabilità, un danno grave, non sempre recuperabile anche dopo la pubblicazione (di sicuro non tempestiva) di una sentenza a lui favorevole.

Va sul punto evidenziato che successivamente la medesima Corte di cassazione, Sez. V, ponendosi nel solco tracciato dall'art. 3-*bis* ed attenendosi rigorosamente al suo dettato normativo, con sentenza n. 31561 del 25 ottobre 2022 ha escluso l'interesse ad agire nel caso di dinieghi di finanziamenti bancari, ritenendo inammissibile il ricorso del contribuente laddove lo stesso lamenti l'impossibilità di accedere a finanziamenti bancari in ragione di una iscrizione ipotecaria adottata dall'Agente della riscossione.

I rischi conseguenti all'applicazione dell'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215 (c.d. decreto fiscale), che ha modificato l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 con l'introduzione del comma 4-*bis*, appaiono innumerevoli.

Non può inoltre negarsi che a seguito della summenzionata pronuncia delle SS.UU. si possa essere in presenza di una lesione del principio di buona fede ed affidamento del contribuente, sul quale la medesima Corte costituzionale ha più volte statuito e confermato che: «al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 della Costituzione), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra dei limiti che questa Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (Corte costituzionale 0 febbraio 2014, n. 69; 17 dicembre 2013, n. 308; 30 settembre 2011, n. 257; 28 marzo 2008, n. 74 e molte altre ancora).

Lo stesso Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212/2000), sebbene non sia una norma di rango costituzionale, ha tuttavia introdotto il principio di buona fede e affidamento nei rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuente, stabilendo con l'art. 10, n. 1, una regola di condotta generale che disciplina il rapporto tributario: I rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede.

Il menzionato art. 10 della legge n. 212/2000 rappresenta, in sostanza, l'attuazione dell'art. 97 della Carta costituzionale, sicché l'Amministrazione sarebbe tenuta a non abusare delle proprie attribuzioni per cagionare un danno al contribuente, dovendo perseguire l'interesse pubblico con il minor aggravio possibile per i privati.

A tal riguardo, il Supremo Collegio, con sentenza n. 14587/2018 ha affermato che: «[...] il principio di leale collaborazione e buona fede, tutelato dall'art. 10 della legge n. 212 del 2000 (c.d. Statuto del contribuente) attiene ai rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria e non è riferibile alla potestà legislativa che, ove esercitata in violazione del legittimo affidamento dei cittadini, può assumere rilevanza sotto il profilo dell'illegittimità costituzionale» (Cass. Civ. Sez. V n. 14587/2018).

Nella fattispecie *de qua* i principi cardine dell'ordinamento tributario appaiono messi in discussione dalla potestà legislativa, ragion per cui appare legittima la richiesta di un intervento della Corte costituzionale.

Intervento che appare allo stato necessario, nonostante le contrarie motivazioni articolate dalla Suprema Corte nella stessa pronuncia a SS.UU., e che probabilmente la medesima pronuncia ha difatti accelerato.

D'altro canto la stesura dell'art. 3-*bis* e sua lettura combinata con la sentenza delle SS.UU. n. 26283/2022 non mettono il presente Giudicante nelle condizioni di fornire una possibile interpretazione adeguatrice del testo della norma.



Ed è innegabile che una interpretazione della norma in questione genererebbe un *caos* maggiore come verificatosi con la recente pronuncia della Suprema Corte – Sez. V Civile n. 33838 del 16 novembre 2022 che, superando la pronuncia a SS.UU., ha viceversa ritenuto ammissibile l'impugnazione dell'estratto di ruolo, nonostante sia precluso dalla norma impugnata, laddove si rischi il pignoramento della pensione, assegnando di fatto un valore privilegiato al credito pensionistico rispetto a tutti gli altri crediti.

In ordine all'*iter* che ha condotto all'adozione della norma, in via di principio la nostra Costituzione non vieta l'emanazione di norme tributarie retroattive a condizione che ci sia un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori costituzionalmente tutelati, valori che alla luce delle motivazioni addotte dal ricorrente parrebbero violati.

Partendo dal corollario (art. 11 Preleggi) che: la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo; in ambito tributario le leggi retroattive emanabili possono essere leggi di interpretazione autentica, o leggi innovative con efficacia retroattiva in virtù di una specifica regolazione dello stesso legislatore.

Il comma 4-*bis* introdotto è una norma innovativa ragion per cui la sua portata retroattiva sarebbe dovuta quantomeno risultare da una inequivocabile volontà del legislatore in tal senso e non discendere da una pronuncia a SS.UU. della Suprema Corte.

La modifica legislativa apportata non può essere considerata norma di interpretazione autentica e pertanto non appare anche prima del 21 dicembre 2021 poiché in contrasto con art. 1, comma 2, dello Statuto del contribuente che prevede testualmente: «L'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica.»

È innegabile, come già precisato, che la questione investa un considerevole numero di procedimenti pendenti ed è del pari innegabile il danno ingiusto che si rischierebbe di arrecare e procurare ai contribuenti applicando una norma in disarmonia coi dettami costituzionali.

4. Non manifesta infondatezza

La questione sollevata appare rilevante e non manifestamente infondata in ordine seguenti punti:

4.1 Possibile violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione

Un primo dubbio relativo alla disposizione impugnata (art. 3-*bis*, decreto-legge n. 146/2021 che ha introdotto il comma 4-*bis* all'art. 12, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973) è quello connesso alla compatibilità della stessa con i principi desumibili dagli artt. 3 e 24 della Costituzione, tenuto conto che l'impianto della norma tipicizza le ipotesi in cui è ammessa impugnazione del ruolo e della cartella di pagamento soltanto dimostrando in giudizio che l'iscrizione a ruolo può procurare un pregiudizio:

a) per la partecipazione ad una procedura di appalto, per effetto di quanto è previsto, in materia di contratti pubblici, dall'art. 80, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

b) per la riscossione di somme dovute a suo favore dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto ministeriale 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche indicate all'art. 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973;

c) per la perdita di un beneficio nei rapporti con la pubblica amministrazione.

Orbene l'ambito delle previsioni è alquanto riduttivo e discriminerebbe tutti i contribuenti che non operano con la pubblica amministrazione ma che dalla iscrizione a ruolo del debito erariale subiscono un pregiudizio.

Così come formulato l'art. 3-*bis*, nell'introdurre il comma 4-*bis* all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, si porrebbe in contrasto sia con il diritto di difesa del contribuente sancito dall'art. 24 della Costituzione sia con il principio di eguaglianza affermato dall'art. 3 della Carta fondamentale.

La nuova disciplina, attenendosi al dettato normativo, precluderebbe al contribuente la possibilità di poter liberamente adire la Giustizia in presenza di errori da parte dell'Amministrazione finanziaria e nel contempo nega il diritto di tutti «ad un equo processo» riservandolo solo a coloro che intrattengono rapporti con la pubblica amministrazione.

Il comma 4-*bis*, in contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, precluderebbe il ricorso avverso le cartelle esattoriali costringendo un'ampia frangia di contribuenti ad essere inseriti all'interno di ruoli legittimamente formati ed essere annoverati nel tempo quali debitori della P.A. per debiti inesigibili ponendo d'altronde limitazioni immotivate all'accesso alla giustizia, non connesse con le presunte ragioni di urgenza del decreto convertito.



La nuova disposizione normativa potrebbe poi introdurre disparità di trattamento tra un'impresa ammessa alla tutela «preventiva» per partecipare a una gara d'appalto e una persona fisica, potenziale destinataria di un pignoramento del conto corrente e/o di un preavviso di ipoteca, alla quale è preclusa l'azione giudiziaria anticipata già ampiamente garantita prima della novella.

Il diritto alla difesa costituzionalmente garantito non può essere compresso per far fronte a un incremento del contenzioso ed al pari non può giustificarsi una compromissione del diritto alla tutela giurisdizionale posticipando la possibilità di accesso ad essa ad un momento successivo al sorgere dell'interesse ad agire e perciò ad un momento in cui è possibile che alcuni effetti lesivi dell'atto possono già essersi prodotti.

4.2 Possibile violazione dell'art. 77, comma 1 e 2, della Costituzione

Altro dubbio sorge in ordine alla compatibilità dell'art. 3-bis con i principi sanciti dall'art. 77 della Costituzione.

Effettivamente la norma tributaria di cui all'art. 3-bis del decreto-legge n. 146/2021 è stata promulgata in assenza del requisito di specifica necessità e urgenza.

Nella fattispecie *de qua* il Governo, senza delegazione delle Camere, ha emanato il decreto-legge n. 146/2021 senza alcuna legge delega.

La delega conferita al Governo era limitata all'ambito della riforma fiscale e non della giustizia tributaria.

L'*iter* che ha condotto alla pubblicazione dell'art. 3-bis pare contrastare con le citate norme costituzionali e lo stesso preambolo di cui al decreto-legge n. 146/2021 non contiene alcuna specificazione in che cosa consisterebbe la straordinarietà e l'urgenza delle esigenze in materia fiscale e pertanto non sono indicati e precisati i motivi di straordinaria necessità ed urgenza per un intervento normativo come quello adottato.

La questione sollevata apparirebbe fondata ove contesta:

l'art. 3-bis della legge n. 215/2021 è manifestamente illegittimo per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, comma 1, non essendo soddisfatti i requisiti della straordinaria necessità e della straordinaria urgenza;

in ogni caso, l'art. 3-bis è manifestamente illegittimo per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, comma 2, in via mediata in quanto in assenza dei suddetti requisiti disciplina una materia, quale quella della giustizia e dell'accesso alla stessa, che è riservata al potere normativo del Parlamento e configurando un caso manifesto di eccesso nell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza e quindi anche un possibile caso di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

4.3 Possibile violazione degli artt. 111 e 113 della Costituzione

Suscita altresì interesse la sollevata violazione degli artt. 111 e 113 della Costituzione da parte della norma in questione ove il principio del giusto processo verrebbe minato ed il diritto di difesa del contribuente compresso.

L'art. 111 della Costituzione, nel postulare il principio giusto processo sancisce che giudizio deve svolgersi in condizioni di parità mentre l'art. 113 della Costituzione espressamente recita: "Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa."

Ebbene la norma impugnata ha pertanto introdotto nell'ordinamento una utilità solo ed esclusivamente a favore della P.A. ed ha precluso il diritto di difesa del contribuente, restringendolo a soli tre casi tassativi sempre ad esclusivo appannaggio della P.A.

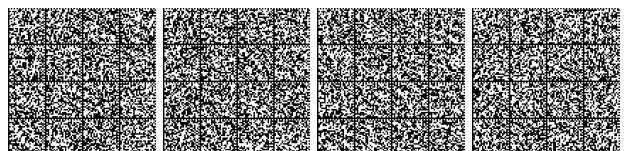
È evidente che il divieto di impugnazione dell'estratto di ruolo, introdotto con l'art. 3-bis, nel comprimere il diritto di difesa, costringe il cittadino-contribuente a trascinarsi una situazione debitoria nonostante la stessa sia illegittima, errata e/o prescritta.

4.4 Possibile violazione dell'art. 117 della Costituzione

Il ricorso alla decretazione d'urgenza per la riforma della giustizia tributaria con l'introduzione del comma 4-bis all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, appare aver violato anche il principio sancito dall'art. 117 della Costituzione ove è imposto che: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali."

Come già articolato al punto 4.2, sorgono dubbi in ordine alla adozione di misure urgenti di giustizia tributaria in assenza di legge delega a mezzo di decreto-legge.

L'art. 3-bis, adottato probabilmente con eccessiva fretta e senza l'*iter* costituzionalmente previsto, ha compresso eccessivamente la posizione dei contribuenti anche in considerazione della crisi pandemica che li ha coinvolti e della ripresa delle attività di riscossione.



Da tutto ciò consegue che il comma 4-*bis* aggiunto all'art. 12 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 appare illegittimo per essere stato introdotto incostituzionalmente a mezzo decretazione d'urgenza.

5. *Precedenti della Consulta*

È opportuno infine rinviare ad alcune massime e recenti pronunce della invocata Corte costituzionale in ordine alla violazione combinata degli artt. 3 e 24 della Carta costituzionale nell'ambito di fattispecie assimilabili.

In primis si richiama la sentenza n. 552 del 2002, cui numerose pronunce hanno fatto nel tempo riferimento, la quale per ragioni non dissimili da quelle poste a base della presente ordinanza ha sancito la illegittimità costituzionale della norma che determina un'irragionevole compressione del diritto di agire in giudizio.

La Corte costituzionale, successivamente, con recente sentenza n. 140 del 2022, partendo dal presupposto che il diritto alla tutela giurisdizionale non possa in alcun modo essere sacrificato, ha ritenuto fondata la questione con riferimento alla violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione laddove ha riconosciuto che la compressione del diritto alla tutela giurisdizionale possa avvenire solo nel rispetto del principio di proporzionalità e in particolare della stretta necessità, risultando costituzionalmente legittimo quando l'adempimento di tale dovere non possa essere adeguatamente tutelato in altro modo.

L'art. 3-*bis* del decreto-legge n. 146 21 ottobre 2021, in discussione, ha del tutto omissso la previsione di una adeguata tutela giurisdizionale dei diritti del contribuente lesi dall'errata attività di esazione da parte dell'Agenzia delle entrate – Riscossione.

Un'interpretazione adeguatrice della norma sospettata si scontrerebbe con il dato testuale traducendosi in un'interpretazione analogica assolutamente non consentita.

Molto simile alla presente questione è quella risolta con sentenza n. 228 del 2022, con declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, decreto-legge n. 34/2021, convertito in legge n. 77/2021 — da intendersi tuttavia riferite all'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215 — per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

Con la sentenza richiamata — n. 228 del 2022 — la Corte costituzionale ha censurato la discrezionalità del legislatore nell'adottare una misura che ha eccessivamente compresso il diritto di azione dei creditori e contemporaneamente alterato in maniera ingiustificata la parità delle parti.

La Corte chiarendo il valore fondamentale dell'art. 24 della Costituzione ha ritenuto che la norma in discussione vulnera l'effettività della tutela garantita in quanto determina uno sbilanciamento tra esecutante privato ed esecutato pubblico in violazione del principio di parità delle parti *ex* art. 111 della Costituzione (vedasi anche sentenze nn. 236 del 2021 e 186 del 2013).

La incostituzionalità della norma è stata altresì ravvisata in mancanza di una previsione alternativa di tutela di un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco.

Nella fattispecie che ci occupa, a seguito dell'introduzione del comma 4-*bis* dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 a seguito dell'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215 (c.d. decreto fiscale), effettivamente la parità delle parti processuali è venuta meno in particolare per l'applicazione retroattiva riconosciuta alla sentenza n. 26283/2022 delle SS.UU.: È doveroso altresì soffermarsi sull'utilizzo improprio della decretazione d'urgenza ed alla violazione dell'art. 77 della Costituzione, comma 1 e 2.

Ebbene la Corte costituzionale con pronunce nn. 288 del 2019 e 186 del 2020 ha ribadito che la persistenza (oggettiva) di un problema può concretare le ragioni di urgenza e che ricorrendone i presupposti il Governo può ricorrere alla decretazione d'urgenza.

Nella questione sottoposta allo scrivente Magistrato le ragioni d'urgenza purtroppo non vengono in alcun modo esplicate ed anzi, come già sopra dedotto, nella rubrica dell'art. 1 del decreto-legge in ordine alle «misure urgenti in tema fiscale» manca la specificazione di qualsivoglia urgenza di converso la *ratio* dell'introduzione della norma viene espressamente individuato nella mera necessità di arginare l'eccessivo numero di ricorsi promossi nei confronti dell'Agenzia delle entrate – Riscossione.

È evidente che l'esigenza della introduzione della norma abbia carattere squisitamente soggettivo e che vada a penalizzare la posizione del contribuente a tutto appannaggio dell'ente della riscossione.

Un ultimo cenno va infine svolto in ordine alla efficacia retroattiva della norma introdotta, efficacia non postulata dal legislatore ma affibbiatagli dalla Suprema Corte, con la — ormai storica — pronuncia n. 26283/2022.

Orbene la Corte costituzionale ha più volte confermato la intoccabilità dell'art. 11 Preleggi ragion per cui: La legge non dispone che per l'avvenire, essa non ha effetto retroattivo.



In ambito tributario le leggi retroattive emanabili possono essere leggi di interpretazione autentica, o leggi innovative con efficacia retroattiva in virtù di una specifica regolazione dello stesso legislatore.

Sul punto la Corte costituzionale nella sentenza n. 66 del 2022, con riferimento alle disposizioni in materia fiscale e finanziaria, ha ribadito che: Una volta precisata la natura innovativa della suddetta disposizione, va accertato se la prevista «retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza [...] e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 39 del 2021).

La norma innovativa censurata, lede la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (tra le tante, sentenze n. 73/2017, n. 170/2013, n. 78/2012 e n. 209/2010) e tale lesione si traduce in una violazione del principio di ragionevolezza (sentenze n. 86/2017, n. 87/2012 e n. 335/), ragion per cui l'incidente costituzionale è più che plausibile.

6. Osservazioni conclusive

La tutela anticipatoria concessa e confermata dalle SS.UU. con la pronuncia n. 19704/2015, a seguito dell'introduzione dell'art. 3-bis, decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 è stata del tutto preclusa per ovviare alle esigenze dell'Agente per la riscossione in recepimento della proposta «Ruffini» contenuta nel documento conclusivo della Commissione interministeriale di riforma del processo tributario.

La tutela «anticipata», soluzione adottata dalle SS.UU. del 2015, soddisfaceva interessi meritevoli ed anzi costituzionalmente necessitati: lo scopo dell'azione era veder accertata l'invalidità della notifica dell'atto di riscossione (del ruolo e della cartella), sia per i vizi di notifica sia per consentire di eccepire la decadenza/prescrizione della pretesa erariale.

L'intervento legislativo del 2021, invece, ha riconosciuto la meritevolezza di questa tutela «anticipata» solo per taluni casi, riservando agli altri casi la strada dell'impugnazione «indiretta» al fine di censurare l'atto esecutivo successivo viziato dalla mancata notifica dell'atto presupposto, generando così un vuoto di tutela.

Ebbene il legislatore della novella ha discrezionalmente riconosciuto che, a certe condizioni, vi sia un interesse attuale e concreto del contribuente tale da «anticipare» la tutela dinanzi ad atti non notificati, ma lo ha limitato a quei soli «debitori» che operino con la pubblica amministrazione, vuoi perché debbano partecipare ad una gara di appalto dalla quale potrebbero risultare esclusi per effetto di pendenze fiscali, vuoi perché debbano ricevere un pagamento intercorrendo nelle «verifiche» di cui all'art. 48-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, vuoi infine perché possano perdere un non meglio precisato «beneficio» nei rapporti con una pubblica amministrazione.

Senonché, situazioni di fatto analoghe ben possono verificarsi per quei debitori che operino con controparti che non siano la pubblica amministrazione.

Quanto alla possibile esclusione da un appalto pubblico, una grave situazione di pendenze fiscali può determinare l'esclusione anche da un qualsiasi contratto, anche di appalto, in regime privatistico. L'avvenuta inclusione dei reati tributati tra i reati-presupposto del decreto legislativo n. 231/2001 spinge, infatti, anche i contraenti privati — spesso, le grandi società multinazionali — ad una attenta verifica delle pendenze fiscali proprie delle potenziali controparti, che potrebbero pertanto essere escluse da qualsiasi contrattualizzazione.

Quanto alle possibili falcidie dei pagamenti da ricevere, non si vede anche qui per quale motivo il contribuente che abbia rapporti solo con controparti «private», debba necessariamente subire il pignoramento presso terzi, senza possibilità di attivarsi in tempo utile per prevenirlo.

L'interesse alla preservazione dell'integrità patrimoniale non può dipendere dalla natura del debitore, pubblico o privato che sia.

Quanto infine alla possibile perdita di benefici, anche qui le ipotesi non mancano: si pensi, ad esempio, alla possibile mancata concessione, alla riduzione e/o alla revoca di finanziamenti bancari; oppure agli effetti ostativi dei debiti fiscali sulla circolazione delle aziende, le cui vicende risulterebbero negativamente influenzate, in termini di prezzo e/o di garanzie, dalle pendenze risultanti dall'estratto di ruolo o da altro documento quale la certificazione di cui all'art. 14, d.lgs. n. 472/1977.

Anche sul fronte penale potrebbe sussistere un interesse all'immediata rimozione delle pendenze fiscali, ove si consideri che il reato di sottrazione fraudolenta al pagamento del tributo richiede un mero credito dell'Amministrazione finanziaria suscettibile di essere azionato coattivamente.

Il vuoto di tutela appare largamente più ampio in sede di ipotesi «fallimentare».

La questione sollevata incidentalmente appare dunque meritevole di disamina da parte della Corte costituzionale.

In definitiva l'art. 3-bis del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 2015 (c.d. decreto fiscale), che ha modificato l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 introducendo il comma 4-bis, potrebbe tradursi in un *vulnus* per la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita.



P. Q. M.

Visti gli art. 134 della Costituzione e art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti gli artt. 3, 24, 77, 111, 113 e 117 della Costituzione;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dinanzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito dalla legge 17 novembre 2021, n. 2015 (c.d. decreto fiscale) che ha modificato l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 con l'introduzione del comma 4-bis, per la violazione degli artt. 3, 24, 77, 111, 113 e 117 della Costituzione;

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

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 1° giugno 2023

Il Giudice di pace: BARGERÒ

23C00176

N. 136

Ordinanza del 12 luglio 2023 del Tribunale di Terni nel procedimento penale a carico di B.S.

Reati e pene – Danneggiamento – Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede – Regime di procedibilità – Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa.

- Codice penale, art. 635, quinto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

IL GIUDICE

Nel procedimento RG 62/ 2023 a carico di B... S..., sulla questione di legittimità costituzionale sollevata all'udienza del 21 giugno 2023 dalla difesa dell'imputato, osserva quanto segue.

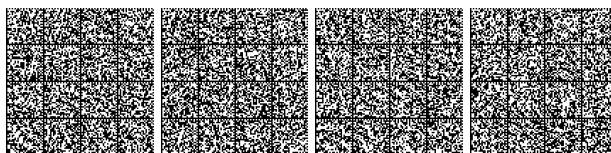
In seguito alla c.d. riforma Cartabia, il reato di cui all'art. 635 del codice penale, con l'introduzione del nuovo quinto comma, è divenuto perseguibile a querela di parte nei casi ivi previsti al comma 1 (salvo che i fatti non siano accaduti in occasione del delitto previsto dall'art. 331 del codice penale).

Per le restanti ipotesi previste dai commi 2 e 3 la procedibilità del reato è ancora prevista d'ufficio.

La questione di legittimità sollevata dalla difesa dell'imputato attiene al fatto che, a seguito di tale riforma, il reato in oggetto rimane procedibile d'ufficio nell'ipotesi in cui si verificano le circostanze previste dall'art. 625, comma 1, n. 7, del codice penale, riguardante nello specifico i casi di aggravamento del reato di furto previsto dal precedente art. 624 del codice penale.

Ciò sarebbe in contrasto con il dettato dell'art. 3 della Costituzione in quanto non tutte le circostanze previste da tale ipotesi dell'art. 625 del codice penale, sempre in seguito della riforma Cartabia, renderebbero procedibile d'ufficio il reato di furto, dal momento che il caso di commissione del reato su cose esposte alla pubblica fede è stato espressamente escluso.

Dunque, risulterebbe anzitutto illogico e comunque contrario al principio di parità di trattamento il fatto che l'anzidetta circostanza aggravante non determinerebbe più la prosecuzione d'ufficio del reato di furto, mentre agirebbe in tal senso per il reato di danneggiamento, da ritenersi peraltro meno grave, in quanto punito con la reclusione da sei mesi a tre anni, mentre il furto aggravato è punito con la pena da due a sei anni e con la multa da 927 a 1.500 euro.



Per quanto anzidetto, può affermarsi che, in linea di principio, fa questione di illegittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato non risulta manifestamente infondata.

Rimane ora da verificare se la questione anzidetta può effettivamente influire sul presente giudizio.

Si deve allora rilevare che la difesa dell'imputato ha sollevato eccezione sull'effettiva configurabilità della notizia di reato da cui il presente procedimento prende le mosse quale querela, in quanto la denuncia dei presunti fatti di danneggiamento presentata dall'odierna parte offesa presso la stazione Carabinieri di ... (aldilà del *nomen iuris* attribuito allo stesso), risulterebbe priva di ogni elemento che possa permettere di riportare l'atto anzidetto alla figura anzidetta, non comparando, a detta dell'eccepete, la richiesta di perseguire il reato e/o quella di punire il colpevole.

Dunque, il presente processo, qualora l'introdotta questione di legittimità costituzionale venisse accolta e qualora dovesse rilevarsi l'effettiva mancanza dei necessari requisiti nella notizia di reato onde questa possa essere considerata quale valido atto di querela (questione su cui va riconosciuta la presenza di un effettivo *fumus boni iuris*), dovrebbe essere immediatamente data sentenza di non doversi procedere; soluzione oggi non praticabile in quanto, ricorrendo l'aggravante contestata di cui all'art. 625, comma 1, n. 7, del codice penale, il processo risulta procedibile d'ufficio.

P. Q. M.

Il giudice, ritenendo per le ragioni suesposte la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato non manifestamente infondata chiede alla Corte costituzionale, previa trasmissione del fascicolo e della presente ordinanza, di pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 635 u.c. del codice penale, così come modificato dal decreto legislativo n. 150/2022 (art. 2, lettera n) per violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il delitto di cui all'art. 635 sia punibile a querela della persona offesa anche nel caso di cui al comma 2 n. 1 del medesimo articolo, quando il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede.

Dispone trasmettersi gli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per la risoluzione dell'anzidetta questione di legittimità costituzionale.

Sospende il procedimento in corso.

Dispone la notifica della presente ordinanza, a cura della cancelleria del dibattimento, all'imputato, al PM e al Presidente del Consiglio dei ministri in carica, oltre alla comunicazione della stessa ai Presidenti di Camera e Senato.

Terni, 12 luglio 2023

Il giudice: DI TULLIO

23C00181

N. 137

Ordinanza del 19 maggio 2023 del Tribunale di Terni nel procedimento penale a carico di A.A.S., J.M.R. e F.P.

Reati e pene – Danneggiamento – Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede – Regime di procedibilità – Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa.

- Codice penale, art. 635, quinto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

Il Giudice sulla questione di legittimità costituzionale sollevata all'odierna udienza dalla difesa dell'imputato, osserva quanto segue.

In seguito alla c.d. Riforma Cartabia, il reato di cui all'art. 635 del codice penale, con l'introduzione del nuovo quinto comma, è divenuto perseguibile a querela di parte nei casi ivi previsti al comma 1 (salvo che i fatti non siano accaduti in occasione del delitto previsto dall'art. 331 del codice penale).

Per le restanti ipotesi previste dai commi 2 e 3 la procedibilità del reato è ancora prevista d'ufficio.

La questione di legittimità sollevata dalla difesa dell'imputato attiene al fatto che, a seguito di tale riforma, il reato in oggetto rimane procedibile d'ufficio nell'ipotesi in cui si verifichino le circostanze previste dall'art. 625, comma 1, n. 7 del codice penale, riguardante nello specifico i casi di aggravamento del reato di furto previsto dal precedente art. 624 del codice penale.



Ciò sarebbe in contrasto con il dettato dell'art. 3 della Costituzione in quanto non tutte le circostanze previste da tale ipotesi dell'art. 625 del codice penale, sempre in seguito della riforma Cartabia, renderebbero procedibile d'ufficio il reato di furto, dal momento che il caso di commissione del reato su cose esposte alla pubblica fede è stato espressamente escluso.

Dunque, risulterebbe anzitutto illogico e comunque contrario al principio di parità di trattamento il fatto che l'anzidetta circostanza aggravante non determinerebbe più la prosecuzione d'ufficio del reato di furto, mentre agirebbe in tal senso per il reato di danneggiamento, da ritenersi peraltro meno grave, in quanto punito con la reclusione da sei mesi a tre anni, mentre il furto aggravato è punito con la pena da due a sei anni e con la multa da 927 a 1.500 euro.

Per quanto anzidetto, può affermarsi che, in linea di principio, la questione di illegittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato non risulta manifestamente infondata.

Rimane ora da verificare se la questione anzidetta può effettivamente influire sul presente giudizio.

Si deve allora rilevare che la difesa dell'imputato, precedentemente alla richiesta di remissione degli atti alla Corte costituzionale, ha richiesto di poter applicare la norma dell'art. 162-ter del codice penale, formulando un'offerta formale di risarcimento onde ottenere, qualora se ne presentino i rimanenti presupposti, la pronuncia di estinzione del reato.

Orbene: al momento tale norma non sarebbe applicabile in quanto il dibattimento è già stato aperto in quanto la richiesta anzidetta non poteva al tempo essere presentata prima dell'apertura del dibattimento, dal momento che il reato, per l'appunto, risultava perseguibile d'ufficio.

Nel momento in cui la Corte costituzionale dovesse pronunciarsi per l'illegittimità della norma in quanto non prevede che l'ipotesi (contestata in rubrica) di commissione dei fatti su cose esposte alla pubblica fede non determina la prosecuzione d'ufficio del provvedimento, il presente giudizio diverrebbe procedibile solamente a querela di parte, con conseguente, necessaria rimessione in termini dell'imputato per poter richiedere l'applicazione della norma, ora applicabile, ma che al tempo dell'apertura del dibattimento non lo era.

Inoltre, aggiunge questo giudice, ciò rimetterebbe in termini l'imputato anche relativamente ad eccezioni riguardanti la validità della querela, non affrontate in sede predibattimentale per le ovvie ragioni anzidette.

P. Q. M.

Il Giudice, ritenendo per le ragioni suesposte la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato non manifestamente infondata chiede, alla Corte costituzionale, previa trasmissione del fascicolo e della presente Ordinanza, di pronunciarsi sulla questione di illegittimità costituzionale dell'art. 635 u.c. del codice penale, così come modificato dal decreto legislativo n. 150/22 (art. 2, lettera «n») per violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il delitto di cui all'art. 635, sia punibile a querela della persona offesa anche nel caso di cui al comma 2, n. 1 del medesimo articolo, quando il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede.

DISPONE

Trasmettersi gli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per la risoluzione dell'anzidetta questione di legittimità costituzionale

SOSPENDE

Il procedimento in corso.

DISPONE

La notifica della presente ordinanza, a cura della Cancelleria del Dibattimento, all'imputato, al PM e al Presidente del Consiglio dei ministri in carica, oltre alla comunicazione della stessa ai Presidenti di Camera e Senato.

Terni, 19 maggio 2023

Il Giudice: DI TULLIO

23C00182

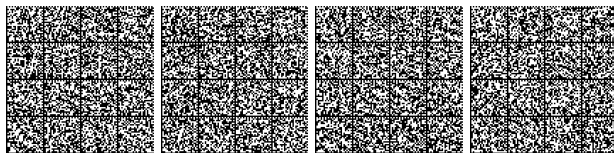
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-042) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

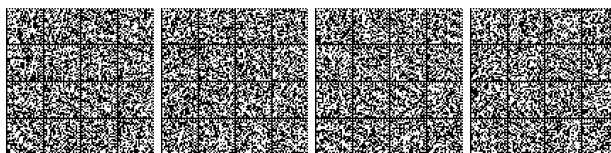
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

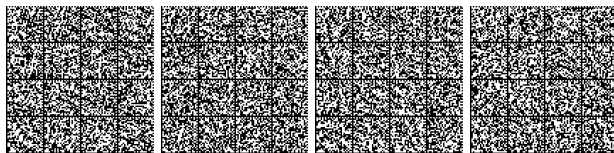
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



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)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	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 € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo 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 € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	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 € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	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 € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	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 € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	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 € 819,00 - semestrale € 431,00

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

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

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

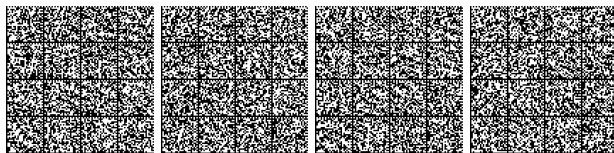
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

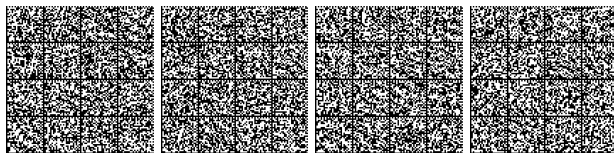
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 6,00

