

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 46

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 novembre 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. **201.** Sentenza 25 ottobre - 9 novembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze - Circostanza attenuante a favore di chi, nell'associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, si sia efficacemente adoperato per assicurare le prove del reato o per sottrarre all'associazione risorse decisive per la commissione dei delitti (art. 74, comma 7, d.P.R. n. 309 del 1990) - Possibile prevalenza sulla recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.) - Divieto - Intrinseca ragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.

– Codice penale, art. 69, quarto comma.

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. Pag. 1

N. **202.** Sentenza 24 ottobre - 10 novembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Consulente tecnico - Richiesta di utilizzo nei procedimenti di istruzione preventiva ai fini della composizione della lite - Reclamabilità dell'ordinanza di rigetto dell'istanza - Omessa previsione - Disparità di trattamento e violazione del diritto di azione e di difesa - Illegittimità costituzionale.

– Codice di procedura civile, artt. 669-*quaterdecies* e 695.

– Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 7

N. **203.** Sentenza 24 ottobre - 10 novembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Puglia - Scioglimento anticipato del Consiglio regionale - Casi, a esclusione delle ipotesi previste dall'art. 126, primo comma, Cost. - Scioglimento previsto dallo statuto o per dimissioni del Presidente della Regione - Conseguenti nuove elezioni, entro sei mesi - Decorrenza, introdotta dalla novella - Meccanismo della "presa d'atto" del Consiglio regionale - Violazione del principio, costituzionale e statutario, *simul stabunt, simul cadent* - Illegittimità costituzionale in parte qua.

– Legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32, art. 96, comma 1;

– Costituzione, art. 126, terzo comma; statuto della Regione Puglia, art. 22, comma 4. Pag. 17

N. **204.** Ordinanza 25 ottobre - 14 novembre 2023

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti di Carlo Fidanza, deputato all'epoca dei fatti - Opinioni espresse tramite *social media* - Deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati il 18 gennaio 2023 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale di Milano nei confronti della Camera dei deputati - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso.

– Deliberazione della Camera dei deputati del 18 gennaio 2023, che approva la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-*ter*, n. 11-A).

– Costituzione, art. 68, primo comma. Pag. 23



N. 205. Sentenza 25 ottobre - 14 novembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine di durata ragionevole - Tre anni per i processi di primo grado - Applicazione ai processi in materia di riconoscimento della protezione internazionale - Denunciata violazione del principio di eguaglianza nonché del principio, anche convenzionale, della ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 2-bis, come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 26

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 146. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma del 27 giugno 2023

Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell'IVA.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91.

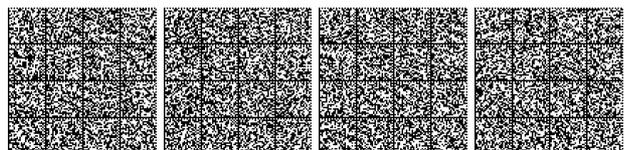
Pag. 32

N. 147. Ordinanza del Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma del 27 giugno 2023

Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell'IVA.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91.

Pag. 40



- N. 148. Ordinanza del Tribunale di Cuneo del 20 settembre 2023
Reati e pene – Reato di rapina – Rapina impropria – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione di una diminuente quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.
– Codice penale, art. 628, secondo comma. Pag. 49
- N. 154. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Torino del 15 settembre 2023
Tributi – Deducibilità dell’imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali, ai fini della determinazione del reddito d’impresa e del reddito derivante dall’esercizio di arti e professioni, nella misura del 20 per cento (nel caso di specie: periodi di imposta relativi agli anni 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018) - Indeducibilità della medesima imposta ai fini dell’imposta regionale sulle attività produttive (nel caso di specie: periodi di imposta relativi agli anni 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018).
– Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14 comma 1 [, come sostituito dall’art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)”)]. Pag. 53





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 201

Sentenza 25 ottobre - 9 novembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze - Circostanza attenuante a favore di chi, nell'associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, si sia efficacemente adoperato per assicurare le prove del reato o per sottrarre all'associazione risorse decisive per la commissione dei delitti (art. 74, comma 7, d.P.R. n. 309 del 1990) - Possibile prevalenza sulla recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.) - Divieto - Intrinseca ragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli, nel procedimento penale a carico di E. D'A. e altri, con ordinanza del 16 dicembre 2022 iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 25 ottobre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 dicembre 2022, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, censurandolo nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 74, comma 7, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.



1.1.- Il rimettente deve giudicare, in sede di giudizio abbreviato, della responsabilità di E. D'A., G. G., C. N. ed E. T., imputati - unitamente ad altri soggetti nei confronti dei quali, previa separazione dei procedimenti, ha già emesso sentenza con rito abbreviato - del delitto di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti di cui all'art. 74, commi 1 e 2, t.u. stupefacenti, aggravato ai sensi del comma 3 dello stesso art. 74 e dell'art. 61, numero 9), cod. pen., per essersi associati, tra il 2014 e il 2019, in numero superiore a dieci persone, alcune delle quali dedite all'uso di stupefacenti, al fine di compiere attività di acquisto, detenzione ai fini di spaccio e spaccio di stupefacenti, all'interno di un reparto del Centro penitenziario di Napoli-Secondigliano. G. G., E. T. e C. N. sono accusati, in particolare, di essere stati capi di gruppi di spaccio operanti nell'interno di diverse sezioni di detto reparto, mentre a E. D'A. è contestata la mera partecipazione all'associazione, con il ruolo di addetto al trasporto e alla consegna di droga ai detenuti incaricati dello spaccio al dettaglio delle singole dosi.

E. T., E. D'A. e C. N. sono altresì imputati di concorso in corruzione ai sensi degli artt. 110, 81, secondo comma, 319 e 321 cod. pen. per avere, unitamente ad altri soggetti e con più atti esecutivi di un medesimo disegno criminoso, consegnato a diversi agenti della Polizia penitenziaria somme di denaro per introdurre all'interno dell'istituto penitenziario sostanza stupefacente, telefoni cellulari e altri oggetti non consentiti, e per ottenere che gli appartenenti all'associazione fossero collocati nelle medesime celle.

Il giudice *a quo* illustra come, alla luce delle risultanze processuali, sussista la responsabilità degli imputati per il delitto di cui all'art. 74 t.u. stupefacenti. Né l'associazione potrebbe dirsi costituita per commettere i fatti di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti (art. 74, comma 6), atteso che essa operava all'interno di un istituto penitenziario; circostanza, quest'ultima, che il legislatore considera aggravante rispetto ai fatti di cui al medesimo art. 73 (è richiamato l'art. 80, comma 1, lettere c e g, dello stesso testo unico).

D'altro canto - prosegue il rimettente - G. G., C. N. ed E. T. sono divenuti collaboratori di giustizia e hanno reso dichiarazioni etero e autoaccusatorie, di decisiva importanza per lo sviluppo delle indagini. Quanto a E. D'A., a seguito della notifica di ordinanza di custodia cautelare per i fatti in questione, in sede di interrogatorio ha anch'egli ammesso gli addebiti e reso dichiarazioni eteroaccusatorie, «arricchendo ulteriormente il materiale indiziario raccolto fino a quel momento».

Risulterebbe dunque applicabile, nei confronti dei quattro imputati, la circostanza attenuante di cui all'art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti, che prevede una diminuzione di pena dalla metà a due terzi per chi si sia efficacemente adoperato per assicurare le prove del reato o per sottrarre all'associazione risorse decisive per la commissione dei delitti.

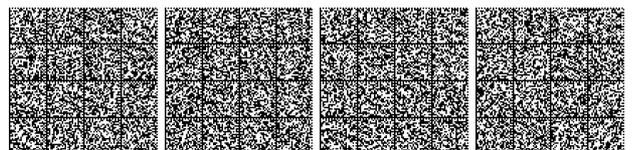
Andrebbero altresì riconosciute a beneficio degli imputati le circostanze attenuanti generiche, onde adeguare le pene di eccezionale severità previste dall'art. 74, commi 1 e 2 - ossia la reclusione non inferiore a vent'anni per i capi dell'associazione dedita al narcotraffico, e non inferiore a dieci anni per i partecipi - al concreto disvalore del fatto, caratterizzato dal traffico di droga "leggera" (hashish), in quantità non particolarmente elevate.

Dovrebbero per altro verso applicarsi, oltre alle contestate aggravanti di cui agli artt. 74, comma 3, t.u. stupefacenti e 61, numero 9), cod. pen., la recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale a carico di E. D'A., G. G. ed E. T., e la recidiva reiterata e infraquinquennale a carico di C. N. (tutte rilevanti ex art. 99, quarto comma, cod. pen.), essendo tutti gli imputati «intranei a sodalizi camorristici e quindi dediti per scelta di vita a commettere gravissimi reati», ciascuno con numerosi precedenti penali espressivi sia di una accentuata colpevolezza, sia di una «tendenza a delinquere davvero incontenibile». Né potrebbe ritenersi, prosegue il giudice *a quo*, che l'avvenuta dissociazione sia di per sé espressiva di una minore pericolosità, ben potendo la stessa essere frutto di un «mero calcolo utilitaristico, come verosimilmente avviene nel caso in esame».

Ad avviso del rimettente, l'attenuante di cui all'art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti dovrebbe essere considerata prevalente sulle aggravanti contestate, nonché sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. Ciò sia per valorizzare i contributi dichiarativi degli imputati, sia per evitare «un risultato incongruo in termini di pena».

La prevalenza di tale attenuante sulla recidiva reiterata sarebbe però preclusa dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. Ciò comporterebbe la necessità di applicare agli imputati collaboranti pene nella sostanza corrispondenti a quelle già irrogate ai coimputati non dissociatisi dall'associazione, ai quali pure sono state riconosciute le attenuanti generiche ex art. 62-bis cod. pen., con giudizio di equivalenza con la recidiva, per adeguare la pena al concreto disvalore dei fatti.

In particolare, gli imputati G. G., E. T. e C. N., che rivestivano il ruolo di capi dell'associazione, si vedrebbero applicare la pena base di cui all'art. 74, comma 1, t.u. stupefacenti, non inferiore a vent'anni di reclusione (per E. T. e C. N. tale pena dovrebbe peraltro essere aumentata, ex art. 81 cod. pen., per la continuazione con i fatti di corruzione di agenti di Polizia penitenziaria da loro stessi ammessi), diminuita di un terzo in ragione del rito speciale prescelto. A questi ultimi sarebbe dunque applicata una pena analoga a quella dei coimputati giudicati in separato procedimento, cui pure sono state applicate le circostanze attenuanti generiche.



Quanto infine a E. D'A., mero partecipe all'associazione, egli dovrebbe essere condannato alla reclusione di durata non inferiore a dieci anni, aumentata per la continuazione con i fatti di corruzione da lui stesso ammessi e poi ridotta di un terzo per il rito. In questo caso, la pena risulterebbe dunque superiore a quella applicata in separato procedimento agli altri partecipi non dissociatisi; ciò «in totale spregio del suo apporto dichiarativo; anzi addirittura “a causa” di esso», atteso che i fatti di corruzione, originariamente non contestati a E. D'A., sarebbero stati scoperti in conseguenza delle sue dichiarazioni autoaccusatorie.

In altre parole, in assenza di una declaratoria di illegittimità costituzionale del divieto contenuto nel censurato art. 69, quarto comma, cod. pen. - che impedisce la prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. - gli imputati dal giudizio *a quo* «subirebbero un trattamento sanzionatorio pari o addirittura peggiore rispetto ai coimputati che essi hanno contribuito in materia decisiva a far arrestare e a far condannare».

Di qui la rilevanza delle questioni.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente lamenta anzitutto il contrasto della disciplina censurata con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

1.2.1.- L'«astratto e assoluto automatismo» insito nel divieto di prevalenza dell'attenuante della collaborazione ex art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti sulla recidiva reiterata produrrebbe un risultato disarmonico rispetto alla *ratio* dell'attenuante medesima, che è quella di favorire il più possibile la dissociazione da un contesto associativo di elevata pericolosità.

Da un lato, infatti, l'art. 74, comma 7, accorderebbe un «fortissimo “sconto” di pena (dalla metà a due terzi) come “ricompensa” per chi, allontanandosi dal sodalizio e mettendo, spesso, anche a rischio l'incolumità propria e dei familiari, “si sia efficacemente adoperato per assicurare le prove del reato o per sottrarre all'associazione risorse decisive per la commissione dei delitti”» e costituirebbe «un importante tassello nella lotta al narcotraffico», quale «strumento per tentare di scardinare quel patto di collaborazione e di omertà, spesso impenetrabile, che è alla base delle organizzazioni criminali, anche di quelle finalizzate allo spaccio di stupefacenti». Dall'altro lato, sarebbe «più che verosimile» che soggetti di spessore criminale tale da rivestire il ruolo di capi o promotori di un'associazione dedita al narcotraffico siano anche recidivi reiterati.

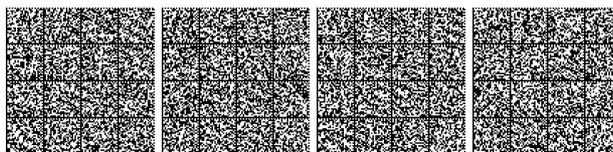
Sicché l'attenuante in questione, non potendo spiegare tutta la sua valenza per i recidivi reiterati - in ragione del divieto contenuto nel censurato art. 69, quarto comma, cod. pen. - perderebbe «gran parte della sua ragion d'essere, dal momento che tali soggetti non avrebbero alcun beneficio a dissociarsi, vedendo al massimo eliso l'aumento per la recidiva, sempre che ciò non avvenga già per effetto di altre attenuanti»; con conseguente «totale neutralizzazione della valenza positiva del contributo dichiarativo» degli imputati e «sostanziale “tradimento” del patto che lo Stato intende instaurare con chi si dissocia onde pervenire alla disarticolazione del sodalizio».

Il rimettente richiama diffusamente, sul punto, le argomentazioni della sentenza n. 74 del 2016 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza, sulla recidiva reiterata, della circostanza attenuante prevista dall'art. 73, comma 7, t.u. stupefacenti per chi si dissocia, in quel caso, da fatti di traffico di stupefacenti commessi al di fuori di un contesto associativo.

Le considerazioni allora espresse da questa Corte - secondo cui la norma censurata, impedendo alla disposizione premiale di produrre pienamente i suoi effetti, ne frustrava in modo manifestamente irragionevole la *ratio*, perché faceva venire meno quell'incentivo (la sensibile diminuzione di pena) sul quale lo stesso legislatore aveva fatto affidamento per stimolare l'attività collaborativa - varrebbero a fortiori nel caso di specie. E invero, stante la maggiore gravità del reato associativo di cui all'art. 74 t.u. stupefacenti, rispetto al delitto di cui all'art. 73, «ancora più impellente risult[erebbe] essere l'esigenza di favorire la dissociazione di chi fa parte del sodalizio». Inoltre, poiché «il reato associativo comporta l'adesione a un pactum sceleris dal quale non ci si libera in alcuni ambienti se non a prezzo della vita», non potrebbe non riconoscersi a colui che si dissocia un “premio” «quantomeno della stessa portata».

1.2.2.- Peraltro, la circostanza che, alla luce della sentenza n. 74 del 2016, sia possibile ritenere prevalente sulla recidiva reiterata l'attenuante di cui all'art. 73, comma 7, t.u. stupefacenti, ma non quella, «in tutto analoga», di cui all'art. 74, comma 7, rivelerebbe un ulteriore profilo di irragionevolezza del censurato art. 69, quarto comma, cod. pen.

1.2.3.- L'irragionevolezza del divieto emergerebbe altresì dal raffronto con il regime della circostanza attenuante prevista per i delitti di tipo mafioso dall'art. 8 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, poi trasfuso nell'art. 416-bis.1, terzo comma, cod. pen. Detta attenuante - caratterizzata, secondo il rimettente, dalla medesima *ratio* di quella che sorregge la disposizione censurata - per consolidata giurisprudenza non è soggetta al giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee ed è di applicazione obbligatoria (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 febbraio-18 marzo 2010, n. 10713; sezione sesta penale, sentenza 13 aprile-4 luglio 2017, n. 31983), laddove la circostanza attenuante dell'art. 74, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990 non solo è soggetta al giudizio di bilanciamento, ma non può neppure prevalere sulla recidiva reiterata.



1.2.4.- Osserva ancora il rimettente che questa Corte, con le sentenze n. 251 del 2012, n. 105 e n. 106 del 2014, n. 205 del 2017, n. 73 del 2020, n. 55 e n. 143 del 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza, sulla recidiva reiterata, di una pluralità di circostanze attenuanti, «connesse a ipotesi delittuose di lieve entità o comunque di minor rimproverabilità sotto il profilo dell'elemento soggettivo, in relazione alle quali il divieto di prevalenza si tradurrebbe nell'imposizione di una pena sproporzionata al recidivo reiterato».

A fronte di tali declaratorie, sarebbe irragionevole la vigente disciplina che impedisce la prevalenza della diminvente di cui all'art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti, ossia di un'attenuante a effetto speciale, che prevede una riduzione di pena di gran lunga più incisiva (dalla metà ai due terzi), rispetto ad altre circostanze a efficacia comune, il cui divieto di prevalenza è già stato ritenuto costituzionalmente illegittimo, quali quelle di cui agli artt. 89 e 116, secondo comma, cod. pen. (rispettivamente, sentenze n. 73 del 2020 e n. 55 del 2021).

L'attenuante di cui all'art. 74, comma 7, non potrebbe d'altra parte essere paragonata, per *ratio* e valenza in termini di riduzione della pena, alle circostanze attenuanti generiche, rispetto alle quali la Corte di cassazione ha ritenuto manifestamente infondato il dubbio di illegittimità costituzionale circa il divieto di prevalenza sulla recidiva reiterata (è citata la sentenza della sezione sesta penale, 23-31 marzo 2017, n. 16487), sul rilievo che trattasi di circostanze comuni rispetto a cui il divieto non determina una manifesta sproporzione del trattamento sanzionatorio. La diminvente di cui all'art. 74, comma 7, a effetto speciale, prevedrebbe una riduzione di pena di gran lunga superiore a un terzo (dalla metà a due terzi) e avrebbe una finalità del tutto diversa e peculiare rispetto alle attenuanti generiche.

1.3.- Il rimettente ravvisa infine, nel censurato divieto di prevalenza, un vulnus al principio di proporzionalità della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., «sia sotto il profilo della sua funzione rieducativa che di quella retributiva, in quanto una pena che non tenga in debito conto della proficua collaborazione prestata per effetto di una dissociazione post-delictum, spesso sofferta, e che può esporre a gravissimi rischi personali e familiari, da un lato non può correttamente assolvere alla funzione di ristabilimento della legalità violata, dall'altro - soprattutto - non potrà mai essere sentita dal condannato come rieducatrice».

Rammenta in proposito il giudice *a quo* che l'impossibilità di prevalenza dell'attenuante ex art. 74, comma 7, comporta l'infrazione agli imputati di «un trattamento sanzionatorio pari o addirittura peggiore rispetto ai coimputati che essi hanno contribuito in maniera decisiva a far arrestare e a far condannare e, altresì, peggiore rispetto all'ipotesi in cui non avessero “collaborato”».

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

2.1.- L'ordinanza di remissione sarebbe anzitutto affetta da un'«intima contraddizione»: in un contesto criminoso di «inaudita gravità, se non di natura eversiva», il giudice *a quo* da un lato avrebbe evidenziato l'«irriducibile tendenza a delinquere» degli imputati, e dall'altro lato avrebbe inopinatamente applicato le circostanze attenuanti generiche agli associati giudicati in separato procedimento, in tal modo «paralizzando l'aumento di pena per i recidivi giudicati separatamente con il bilanciamento d'equivalenza» e creando «una potenziale disimmetria con gli imputati odierni quanto (a parità di posizioni e stante la collaborazione fornita) alla pena irrogabile che non si discosta da quella irrogata ai consorti non collaboranti». L'errore del rimettente nel riconoscere le attenuanti generiche - non accordabili per la mera, generica necessità di adeguare la pena all'entità del fatto (sono citate Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 18 maggio-11 ottobre 2017, n. 46568 e sezione quarta penale, sentenza 28 ottobre-1° dicembre 2020, n. 33867) - non potrebbe essere posto a fondamento della dedotta illegittimità costituzionale della norma censurata.

2.2.- Le censure del rimettente si appunterebbero, in realtà, sull'eccessiva asprezza delle pene previste dall'art. 74 t.u. stupefacenti, e solo «indirettamente e per ricaduta» riguarderebbero il divieto di prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti sulla recidiva reiterata; divieto, quest'ultimo, che sarebbe però del tutto ragionevole, «di fronte ad imputati avvezzi a irredimibili atti di delinquenza secondo i canoni tratteggiati dall'art. 99, quarto comma, c.p.».

2.3.- Né potrebbe essere considerato irragionevole che - in forza della sentenza n. 74 del 2016 di questa Corte - sia possibile per il giudice ritenere prevalente l'attenuante prevista dall'art. 73, comma 7, t.u. stupefacenti, ma non quella contenuta nel successivo art. 74, comma 7. Le argomentazioni spese in quella pronuncia non sarebbero infatti trasponibili al caso di specie, in ragione della «gravissima pericolosità dell'associazione a delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti in carcere ad uso di detenuti» e delle «qualificate recidive tutte comprovanti uno stato di vita nel delitto irredimibile».

2.4.- Né, ancora, produrrebbe alcun vulnus costituzionale la circostanza che il recidivo reiterato, per il divieto di prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti, non possa fruire dello stesso sconto di pena di cui godrebbe chi recidivo non sia, in quanto «in assenza di attenuanti generiche, il reo recidivo qualificato con la col-



laborazione e grazie ad essa evita l'aumento di pena» connesso alla recidiva reiterata. Sicché «la funzione di incentivo alla collaborazione» sussisterebbe «in ampia misura anche per il soggetto recidivo qualificato che evita, comunque, un incremento di pena ben importante». Le pene da irrogare gli imputati del giudizio *a quo*, «[a]lla luce dei fatti processuali», non sarebbero dunque manifestamente sproporzionate e contrarie all'art. 27, terzo comma, Cost.

2.5.- Nemmeno, infine, si potrebbero ricavare profili di irragionevolezza della disciplina censurata dal raffronto con il regime di applicazione dell'attenuante, non soggetta a bilanciamento, di cui all'art. 416-*bis*.1 cod. pen., che non costituirebbe un *tertium comparationis* omogeneo. E invero, l'ipotesi di dissociazione prevista in relazione a reati di tipo mafioso, per «l'irriducibile peculiarità socio-criminale del fenomeno mafioso», non potrebbe costituire un «valido raffronto né interno (diverso lo sconto di pena tra essa e la collaborazione prevista dall'art. 74, settimo comma, D.P.R. n. 309/1990) né esterno ([...] la dissociazione mafiosa nella quasi totalità dei casi riguarda affiliati già pluripregiudicati)».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza di cui in epigrafe, il GUP del Tribunale di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 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 di cui all'art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato, pur dolendosi dell'«intima contraddizione» che emergerebbe dalla motivazione del rimettente - il quale denuncierebbe una irragionevole equiparazione del trattamento sanzionatorio tra imputati collaboranti e condannati non collaboranti, che egli stesso avrebbe creato riconoscendo inopinatamente a questi ultimi le attenuanti generiche -, non solleva propriamente alcuna eccezione di inammissibilità, limitandosi a sostenere la non fondatezza nel merito delle questioni sollevate.

In effetti, le questioni sono ammissibili.

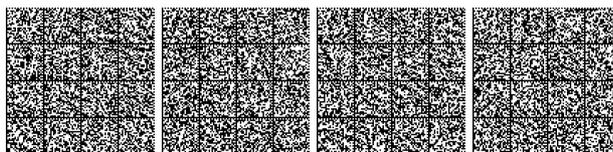
Il rimettente argomenta in punto di fatto, con motivazione diffusa e certo non implausibile: *a*) che i quattro imputati nel giudizio *a quo* sono responsabili del delitto di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti di cui all'art. 74, commi 1 e 2, t.u. stupefacenti, tre di essi a titolo di capi e il quarto a titolo di partecipe; *b*) che nei confronti di tutti gli imputati deve essere altresì ritenuta sussistente la recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. in relazione ai numerosi precedenti penali di ciascuno, espressivi di una loro accentuata colpevolezza e pericolosità; *c*) che agli stessi devono altresì essere riconosciute le attenuanti generiche e l'attenuante speciale prevista dall'art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti, la quale prevede la diminuzione della pena dalla metà a due terzi «per chi si sia efficacemente adoperato per assicurare le prove del reato o per sottrarre all'associazione risorse decisive per la commissione dei delitti»; *d*) che tale ultima attenuante meriterebbe di essere considerata prevalente, per tutti gli imputati, sulla contestata recidiva; *e*) che tale esito è, tuttavia, precluso dal censurato art. 69, quarto comma, cod. pen.

Tanto basta ai fini del vaglio della rilevanza delle questioni sollevate, che questa Corte è chiamata a compiere. L'argomento della sostanziale equivalenza tra le pene che dovrebbero essere irrogate ai quattro imputati e quelle già inflitte, in esito a un separato procedimento, ai loro ex associati non collaboranti è utilizzato dal giudice *a quo* in chiave meramente rafforzativa della dimostrazione della rilevanza delle questioni, ma non è essenziale rispetto a tale dimostrazione, e appare piuttosto attenersi al merito delle questioni, con le quali si lamenta in via generale - e non solo con riferimento al caso concreto, pur indicato come emblematico - l'eccessività delle conseguenze sanzionatorie cui condurrebbe l'applicazione della disposizione censurata, al duplice metro degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Nessuna «intima contraddizione» tale da viziare la tenuta logica dell'ordinanza è, dunque, ravvisabile in punto di motivazione sulla rilevanza o sulla non manifesta infondatezza delle questioni.

3.- Nel merito, la questione sollevata in relazione all'art. 3 Cost. è fondata.

3.1.- La disposizione di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen., introdotta dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione) - la cosiddetta legge «ex Cirielli» - è stata oggetto di molteplici pronunce di illegittimità costituzionale parziale, che hanno colpito il divieto di prevalenza di altrettante circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. (per una recente dettagliata rassegna di tali pronunce e delle loro diverse linee argomentative, sentenza n. 94 del 2023, punto 10 del Considerato in diritto; nonché, in seguito, sentenze n. 141 e n. 188 del 2023).



In particolare, la sentenza n. 74 del 2016 ha già dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 69, quarto comma, cod. pen. nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza della parallela circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 7, t.u. stupefacenti, che - rispetto al delitto di traffico di sostanze stupefacenti compiuto al di fuori di un contesto associativo - prevede la diminuzione della pena dalla metà a due terzi «per chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti».

Si è in quell'occasione osservato che l'attenuante di cui all'art. 73, comma 7, t.u. stupefacenti «è espressione di una scelta di politica criminale di tipo premiale, volta a incentivare, mediante una sensibile diminuzione di pena, il ravvedimento post-delittuoso del reo, rispondendo, sia all'esigenza di tutela del bene giuridico, sia a quella di prevenzione e repressione dei reati in materia di stupefacenti». E si è aggiunto che il divieto assoluto di operare tale diminuzione di pena in presenza di recidiva reiterata del reo «impedisce alla disposizione premiale di produrre pienamente i suoi effetti e così ne frustra in modo manifestamente irragionevole la *ratio*, perché fa venire meno quell'incentivo sul quale lo stesso legislatore aveva fatto affidamento per stimolare l'attività collaborativa». Ciò anche considerando che la scelta di collaborare - pur non comportando necessariamente la respiscenza del reo e potendo essere il frutto di mero calcolo - implica comunque «il distacco dell'autore del reato dall'ambiente criminale nel quale la sua attività in materia di stupefacenti era inserita e trovava alimento, e lo espone non di rado a pericolose ritorsioni, determinando così una situazione di fatto tale da indurre in molti casi un cambiamento di vita» (punto 5 del Considerato in diritto).

3.2.- Tali considerazioni non possono non valere anche rispetto alla circostanza attenuante di cui all'art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti, che parimenti prevede la diminuzione della pena dalla metà a due terzi «per chi si sia efficacemente adoperato per assicurare le prove del reato o per sottrarre all'associazione risorse decisive per la commissione dei delitti».

Rispetto all'attenuante ora in esame, anzi, le considerazioni svolte dalla sentenza n. 74 del 2016 valgono a maggior ragione, dal momento che - come l'esperienza del contrasto alle differenti forme di criminalità organizzata nel nostro Paese ha ampiamente mostrato, dagli anni Ottanta in poi - il contributo dei collaboratori di giustizia intranei ai sodalizi criminosi è di grande importanza ai fini della scoperta dell'organigramma dell'associazione e delle sue attività delittuose. Il che è, in effetti, accaduto anche nel caso oggetto del giudizio *a quo*, come puntualmente evidenziato dall'ordinanza di rimessione.

Di talché appare contraddittorio che, per effetto del generale divieto introdotto nell'art. 69 cod. pen. dalla legge “ex Cirielli”, questo sostanzioso incentivo alla collaborazione venga meno laddove il potenziale collaboratore sia - come spesso accade, trattandosi di associati a delinquere - già stato più volte condannato.

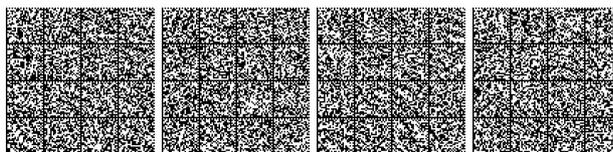
La particolare gravità del delitto associativo che viene ora in considerazione, sulla quale insiste l'Avvocatura generale dello Stato, costituisce semmai una ragione in più per assicurare agli associati che intendano collaborare l'incentivo promesso in via generale dal legislatore.

Né potrebbe ritenersi, come ancora sostiene l'Avvocatura generale dello Stato, che un incentivo alla collaborazione sia comunque rappresentato, per il recidivo, dalla prospettiva di ottenere il riconoscimento dell'attenuante in parola come meramente equivalente rispetto alla recidiva reiterata. Infatti, tale prospettiva comporterebbe pur sempre, per il collaborante, l'applicazione delle elevate pene previste dall'art. 74 t.u. stupefacenti (vent'anni di reclusione nel minimo per i capi, appena al di sotto della pena minima prevista per l'omicidio volontario): pene che rischiano di scoraggiare qualsiasi scelta collaborativa, e che il legislatore ha invece inteso diminuire - addirittura sino ai due terzi - per favorire simili scelte, ritenute essenziali a fini di indagini. Tanto più a fronte della circostanza, già evidenziata dalla sentenza n. 74 del 2016, che la collaborazione processuale espone sempre a gravi rischi la propria persona e la propria famiglia.

Ciò ridonda in un vizio di irragionevolezza intrinseca della disciplina, che finisce per frustrare lo scopo perseguito dal legislatore mediante la previsione della circostanza attenuante.

Dal che la violazione - già sotto questo assorbente profilo - dell'art. 3 Cost.

4.- Resta altresì assorbita l'ulteriore censura svolta dal rimettente in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost.



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. 74, comma 7, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230201

N. 202

Sentenza 24 ottobre - 10 novembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Consulente tecnico - Richiesta di utilizzo nei procedimenti di istruzione preventiva ai fini della composizione della lite - Reclamabilità dell'ordinanza di rigetto dell'istanza - Omessa previsione - Disparità di trattamento e violazione del diritto di azione e di difesa - Illegittimità costituzionale.

- Codice di procedura civile, artt. 669-*quaterdecies* e 695.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

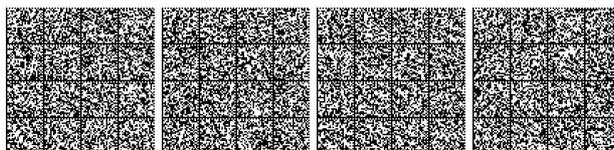
Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 669-*quaterdecies* e 695 del codice di procedura civile promosso dal Tribunale ordinario di Roma, sezione tredicesima civile, nel procedimento vertente tra E. D. e Metlife Europe D.A.C. e Rappresentanza Generale per l'Italia, con ordinanza dell'11 gennaio 2023, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2023.



Visti l'atto di costituzione di E. D., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 24 ottobre 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
uditi l'avvocato Vittorio Fasce per E. D. e l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 24 ottobre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza in data 14 dicembre 2022, iscritta nel relativo registro al n. 25 dell'anno 2023, il Tribunale ordinario di Roma, sezione tredicesima civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 669-*quaterdecies* e 695 del codice di procedura civile, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono la reclamabilità del provvedimento di diniego dell'istanza di nomina del consulente tecnico preventivo ai fini della composizione della lite ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ.

Il Tribunale rimettente riferisce che era stato proposto dinanzi a sé reclamo contro l'ordinanza del giudice monocratico che aveva disatteso un ricorso ex art. 696-*bis* cod. proc. civ., proposto per la nomina di un consulente tecnico per l'accertamento dei danni conseguenti ad un sinistro stradale, sull'assunto in base al quale la transazione intercorsa con la compagnia assicurativa non avrebbe tenuto conto dei danni neurologici che si erano manifestati in un momento successivo all'accordo. Il giudice adito aveva dichiarato il ricorso inammissibile perché il danneggiato non avrebbe indicato la data di insorgenza della patologia sopravvenuta.

A fronte della proposizione del reclamo di cui all'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ. contro tale provvedimento, la compagnia assicurativa, come riferito dal medesimo Tribunale rimettente, ne aveva eccepito l'inammissibilità, sia per la differente natura dello stesso rispetto ai procedimenti cautelari, sia in quanto, nella fattispecie concreta, la parte istante non aveva neppure allegato la sussistenza di un *periculum in mora*.

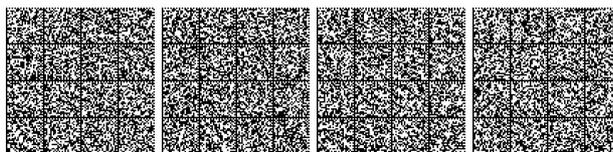
Ciò premesso, il giudice *a quo* evidenzia in primo luogo che l'art. 696-*bis* cod. proc. civ., laddove stabilisce che la consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite può essere richiesta «anche» al di fuori delle condizioni di cui al primo comma dell'art. 696 cod. proc. civ., non può essere inteso - come pure sarebbe possibile in forza della formulazione letterale - nel senso che il relativo espletamento è possibile pur in presenza di condizioni di urgenza, in quanto, in tale ipotesi, la parte interessata può ricorrere allo strumento tipico dell'accertamento tecnico preventivo, come peraltro confermato da alcune pronunce della Corte di cassazione (è, in particolare, citata Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 28 febbraio 2020, n. 5463).

La stessa ordinanza di rimessione rileva, inoltre, che questa Corte, con la sentenza n. 87 del 2021, ha ritenuto applicabile alla consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite, tra le norme del procedimento cautelare cosiddetto uniforme, il solo art. 669-*septies* (relativo alla decisione delle spese e al regime del provvedimento di rigetto), stante l'esplicito rinvio ai provvedimenti di istruzione preventiva da parte dell'art. 669-*quaterdecies* cod. proc. civ. Ne deriverebbe, secondo l'impostazione del giudice *a quo*, che non sarebbero estensibili i principi espressi dalla precedente sentenza n. 144 del 2008, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 669-*quaterdecies* e 695 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedono la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva dei mezzi di prova di cui agli artt. 692 e 696 dello stesso codice, riconducendo questi ultimi al novero delle misure cautelari fondate sul presupposto del *periculum in mora*.

Lo stesso Collegio rimettente non trascura di rappresentare, tuttavia, che la Corte di cassazione, con due decisioni del 2019 e del 2022 (in particolare, sezione terza civile, sentenza 26 settembre 2019, n. 23976 e sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 29 settembre 2022, n. 28326), ha affermato che, invece, il provvedimento di diniego del ricorso per accertamento tecnico preventivo ai fini della composizione della lite ha natura latamente cautelare ed è per questo suscettibile di reclamo ai sensi dell'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ.

1.2.- Ciò premesso, il Tribunale di Roma sottolinea, in punto di rilevanza, che la proposizione dell'incidente di legittimità costituzionale si rende necessaria allo scopo di decidere sull'eccezione di inammissibilità del reclamo sollevata dalla compagnia assicurativa resistente.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* sottolinea che la più recente interpretazione della giurisprudenza di legittimità, nella misura in cui consente la reclamabilità delle decisioni di diniego rispetto all'espletamento della consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite, non può essere condivisa poiché, in presenza di un *periculum in mora*, non è possibile proporre ricorso ex art. 696-*bis* cod. proc. civ., essendo possibile richiedere un accertamento tecnico preventivo.



Per altro verso, lo stesso giudice rimettente rileva che, tuttavia, la conseguente inammissibilità del rimedio cautelare che dovrebbe desumersi da tale presupposto interpretativo determina un problema di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 695 e 669-*terdecies* cod. proc. civ. rispetto ai parametri tanto dell'art. 3 Cost., atteso che detta esclusione comporta un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai provvedimenti cautelari e all'accertamento tecnico preventivo di cui all'art. 696 cod. proc. civ., quanto dell'art. 24 Cost., stante la funzionalità dell'assoluzione dell'onere della prova all'effettività della tutela giurisdizionale.

2.- In data 28 marzo 2023 si è costituito in giudizio E. D., aderendo alle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate e osservando che la più recente giurisprudenza di legittimità, nell'ammettere il reclamo contro i provvedimenti di diniego a fronte del ricorso di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ., avrebbe reso una statuizione consentita, piuttosto, nel nostro ordinamento solo a questa Corte, non risolvendosi in una mera attività interpretativa delle disposizioni normative.

3.- 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, innanzi tutto, l'inammissibilità delle questioni per carenza di motivazione sulla possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme per come ritraibile da alcune delle pronunce della Corte di cassazione, richiamate dalla medesima ordinanza di rimessione, che hanno ritenuto ammissibile il rimedio del reclamo ex art. 669-*terdecies* cod. proc. civ. contro il provvedimento con il quale è stato denegato l'accesso alla consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite.

La difesa dello Stato deduce, in secondo luogo, sempre in via pregiudiziale, l'inammissibilità delle questioni sollevate rispetto al parametro di cui all'art. 24 Cost. per carente motivazione, non essendo evidenziata nell'atto di promovimento alcuna ragione per la quale sussisterebbe una violazione del diritto di agire in giudizio o del diritto di difesa, poiché la domanda potrebbe essere sempre riproposta, in quanto non si tratta di provvedimenti cautelari e, con riferimento ai procedimenti di responsabilità sanitaria, potrebbe essere introdotto in via alternativa un procedimento di mediazione.

Nel merito, l'Avvocatura generale evidenzia la non fondatezza di entrambe le questioni sollevate.

Sotto un primo profilo, la difesa dello Stato rileva che, a differenza di quanto assunto dal giudice *a quo*, l'art. 696-*bis* cod. proc. civ. potrebbe essere utilizzato dalla parte anche quando vi è urgenza di assumere la consulenza tecnica poiché, per un verso, sarebbe illogico escludere uno strumento deflattivo e conciliativo ove sussista un *periculum in mora* e, per un altro, ciò sarebbe coerente con la collocazione sistematica dell'istituto nell'ambito dei provvedimenti di istruzione preventiva.

Per altro verso, la stessa Avvocatura generale dello Stato sottolinea che, anche a voler concordare con l'impostazione del giudice rimettente per la quale la consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite non potrebbe essere annoverata nell'ambito dei provvedimenti cautelari, le questioni sollevate non sarebbero fondate sotto entrambi i parametri.

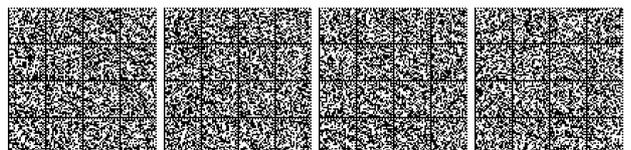
Segnatamente, in primo luogo, la diversa natura dei provvedimenti giustificerebbe, ex art. 3 Cost., la possibilità di proporre il rimedio del reclamo di cui all'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ. solo per quelli aventi natura cautelare.

Con riferimento all'art. 24 Cost., poi, non si renderebbe necessario per la consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite il rimedio del reclamo cautelare per assicurare il diritto alla prova della parte poiché, non trovando di conseguenza applicazione neppure l'art. 669-*septies* cod. proc. civ., la domanda potrebbe essere riproposta senza alcuna limitazione.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza in data 14 dicembre 2022, iscritta nel relativo registro al n. 25 dell'anno 2023, il Tribunale di Roma, sezione tredicesima civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 669-*quaterdecies* e 695 cod. proc. civ., in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevedono la reclamabilità del provvedimento di diniego dell'istanza di nomina del consulente tecnico preventivo ai fini della composizione della lite ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ.

Il Tribunale rimettente rileva che l'art. 696-*bis* cod. proc. civ., laddove stabilisce che la consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite può essere richiesta «anche» al di fuori delle condizioni di cui al primo comma dell'art. 696 cod. proc. civ., non può essere intesa - come pure sarebbe possibile in forza della formulazione letterale - nel senso che il relativo espletamento è possibile pur in presenza di condizioni di urgenza, in quanto in tale ipotesi la parte interessata può ricorrere allo strumento tipico dell'accertamento tecnico preventivo, come peraltro confermato da alcune pronunce della Corte di cassazione.



Né sarebbero estensibili i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 144 del 2008, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 669-*quaterdecies* e 695 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedono la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva dei mezzi di prova di cui agli artt. 692 e 696 dello stesso codice, riconducendo questi ultimi al novero delle misure cautelari fondate sul presupposto del *periculum in mora*.

È vero che la Corte di cassazione, con due decisioni del 2019 e del 2022 (in particolare, sentenza n. 23976 del 2019 e ordinanza n. 28326 del 2022), ha affermato che, invece, il provvedimento di diniego del ricorso per la nomina del consulente tecnico preventivo per la composizione della lite è reclamabile ai sensi dell'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ., perché ha natura latamente cautelare e trova per lo stesso applicazione il procedimento contemplato per i provvedimenti di istruzione preventiva, inclusa la previsione di cui al medesimo art. 695 cod. proc. civ., come emendato dalla declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* ad opera della citata sentenza n. 144 del 2008.

Ma - secondo il Tribunale rimettente - non può essere condivisa questa interpretazione della giurisprudenza di legittimità poiché, in presenza di un *periculum in mora*, non è possibile proporre ricorso ex art. 696-*bis* cod. proc. civ., essendo consentito richiedere un accertamento tecnico preventivo.

Tuttavia, lo stesso giudice rimettente rileva che la conseguente inammissibilità del rimedio del reclamo cautelare pone un problema di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 695 e 669-*terdecies* cod. proc. civ. rispetto ai parametri tanto dell'art. 3 Cost., atteso che detta esclusione comporta un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai provvedimenti cautelari e all'accertamento tecnico preventivo di cui all'art. 696 cod. proc. civ., quanto dell'art. 24 Cost., stante la funzionalità all'effettività della tutela giurisdizionale dell'assoluzione dell'onere della prova.

2.- In via preliminare, va rigettata l'eccezione dell'Avvocatura generale di inammissibilità delle questioni per carenza di motivazione sulla possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

È noto che questa Corte, a partire quanto meno dalle sentenze n. 83 e n. 42 del 2017 (e nella stessa ottica già la sentenza n. 221 del 2019), ha rivisto l'orientamento, risalente alla sentenza n. 456 del 1989, secondo cui quando «il dubbio di compatibilità con i principi costituzionali cada su una norma ricavata per interpretazione da un testo di legge è indispensabile che il giudice *a quo* prospetti [...] l'impossibilità di una lettura adeguata ai detti principi». Infatti si è affermato che a fronte «di adeguata motivazione circa l'impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al “tenore letterale della disposizione” [...] “la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità”» (sentenza n. 42 del 2017).

In seguito è stato più volte ribadito che il «tenore letterale della disposizione» assolve il giudice rimettente dall'onere di sperimentare l'interpretazione conforme (da ultimo, sentenza n. 178 del 2023).

Va quindi ribadito l'orientamento, ormai costante, di questa Corte secondo cui l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente sostenga, come nel caso di specie, che il tenore letterale della disposizione, in quanto inequivoco, non consente tale interpretazione (*ex plurimis*, sentenze n. 104 del 2023, n. 18 del 2022, n. 59 e n. 32 del 2021, n. 32 del 2020, n. 221 e n. 141 del 2019, n. 268 e n. 83 del 2017, n. 241 del 2016).

Nella fattispecie in esame si ha che nel procedimento di consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite, di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ., il giudice procede a norma del terzo comma dell'art. 696 cod. proc. civ., il quale richiama le forme stabilite nei precedenti artt. 694 e 695. Quest'ultima disposizione stabilisce che il giudice provvede con «ordinanza non impugnabile».

La disposizione oggetto dell'odierno incidente di costituzionalità (l'art. 695 cod. proc. civ., censurato unitamente all'art. 669-*quaterdecies* cod. proc. civ.) ha quindi un univoco tenore letterale che esclude, in via generale, l'impugnabilità e quindi la reclamabilità dei provvedimenti; reclamabilità che ora è, invece, possibile affermare, ma con riferimento al provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva dei mezzi di prova di cui agli artt. 692 e 696 cod. proc. civ., proprio perché la disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima in tali termini (sentenza n. 144 del 2008).

Di contro, rimane ancora non reclamabile il provvedimento di rigetto dell'istanza per l'espletamento di una consulenza tecnica preventiva ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ.

In presenza di questo dato testuale è certamente plausibile la motivazione del Tribunale rimettente che ha diffusamente argomentato in ordine alla non praticabilità dell'interpretazione conforme, discostandosi da una giurisprudenza di legittimità di segno opposto, la quale però - come si dirà *infra*, punti da 5 a 7 - non può qualificarsi come “diritto vivente”.

Di qui l'ammissibilità, sotto questo profilo, delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.



3.- È parimenti non fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla stessa difesa dello Stato rispetto all'evocazione del parametro di cui all'art. 24 Cost., in quanto non sarebbe stata evidenziata, nell'atto di promovimento, alcuna ragione per la quale sussisterebbe una violazione del diritto di agire in giudizio o del diritto di difesa, potendo la domanda essere sempre riproposta, e, con riferimento ai procedimenti di responsabilità sanitaria, potrebbe essere introdotto in via alternativa un procedimento di mediazione.

È vero che nella giurisprudenza di questa Corte è stato più volte ribadito che ai fini dell'ammissibilità delle questioni non è sufficiente la mera indicazione delle norme da raffrontare, dovendo l'ordinanza di rimessione fornire elementi che consentano di valutare come la norma censurata possa incidere sui parametri costituzionali evocati, in quanto devono essere allegati argomenti a sostegno degli effetti pregiudizievoli di tale incidenza (*ex plurimis*, sentenze n. 194 del 2023, n. 118 del 2022, n. 213 e n. 178 del 2021, n. 126 del 2018 e n. 70 del 2015).

Tuttavia, l'eccezione dell'Avvocatura non pone in discussione tale profilo argomentativo dell'ordinanza di rimessione, bensì evidenzia una questione che attiene, piuttosto, al merito, ossia alla possibilità di ritenere sussistente un vulnus all'art. 24 Cost. a fronte della dedotta facoltà che avrebbe la parte, che si vede negare l'accesso all'istituto di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ., di riproporre la relativa istanza.

4.- Passando al merito della questione, è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento nel quale si collocano le questioni sollevate dal Tribunale di Roma.

Con l'art. 696-*bis* cod. proc. civ. è stato introdotto nel nostro ordinamento - nell'ambito delle riforme varate in sede di conversione del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale) nella legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali) - l'istituto della consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite.

Il legislatore ha considerato - nel legittimare la proposizione di un ricorso che consente alla parte interessata, anche in assenza di un *periculum in mora*, di richiedere la nomina di un consulente tecnico prima ed anzi al fine di prevenire la lite - l'esperienza giuridica di altri ordinamenti europei e, in particolare, di quello tedesco, nel quale il secondo comma del paragrafo 485 del *Zivilprozessordnung* contempla il procedimento di istruzione probatoria indipendente (*selbständiges Beweisverfahren*), disposto mediante la nomina di un consulente tecnico in ogni caso in cui ciò corrisponda all'interesse dell'istante, anche se non sussiste un rischio di dispersione del mezzo di prova, se ciò è funzionale ad evitare il processo.

Nel nostro sistema, l'art. 696-*bis* cod. proc. civ. consente di richiedere al giudice, analogamente, anche in mancanza del presupposto dell'urgenza, - come si desume dalla previsione per la quale si può instare per lo stesso «anche al di fuori delle condizioni di cui al primo comma dell'articolo 696» - l'espletamento di una consulenza tecnica ante causam «ai fini dell'accertamento e della relativa determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito».

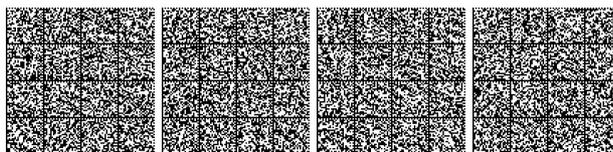
La norma, inoltre, assegna al consulente il compito di tentare, prima del deposito della propria relazione, di conciliare le parti e precisa che, ove queste pervengano a una soluzione transattiva, l'accordo è trasfuso e formalizzato in un verbale (esente da imposta di registro) al quale il giudice, con proprio decreto, attribuisce efficacia di titolo esecutivo.

Qualora, invece, la conciliazione non riesca, ciascuna parte potrà chiedere che l'elaborato peritale sia acquisito agli atti del successivo giudizio di merito, previo vaglio di ammissibilità e rilevanza.

Con la consulenza tecnica conciliativa il legislatore ha in sostanza offerto alle parti la possibilità di ottenere, in via preventiva rispetto all'instaurazione del processo, una valutazione tecnica in ordine all'esistenza del fatto e all'entità del danno, nell'auspicio che, proprio sulla scorta di tale valutazione, le parti possano trovare un accordo - al quale il giudice attribuisce con decreto efficacia di titolo esecutivo - che renda superflua l'instaurazione del giudizio contenzioso.

Nella delineata prospettiva, questa Corte ha osservato che il previo svolgimento dinanzi all'autorità giudiziaria del procedimento di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ. è finalizzato non solo alla definizione in via conciliativa della controversia, ma anche ad anticipare un segmento istruttorio fondamentale per la risoluzione di alcune cause caratterizzate - come quelle in tema di responsabilità sanitaria - da questioni soprattutto tecniche» (sentenza n. 87 del 2021).

Sul piano processuale, va considerato che il legislatore ha scelto di collocare l'art. 696-*bis* cod. proc. civ. nella stessa Sezione IV del codice di procedura civile relativa ai «Procedimenti di istruzione preventiva» nell'ambito dei «Procedimenti cautelari» di cui al Capo III del Titolo I del Libro IV del codice di rito, e ha stabilito, così mostrando l'intento di assoggettarlo alla medesima disciplina, che il procedimento applicabile, pur con riserva di concreta compatibilità, è quello previsto dal terzo comma dell'art. 696 cod. proc. civ. per l'accertamento tecnico preventivo.



A sua volta questa disposizione rinvia, a tal fine, all'art. 695 cod. proc. civ., norma che, come già evidenziato, stabilisce che la decisione sul ricorso è assunta con ordinanza non impugnabile.

Si è altresì già ricordato che l'art. 695 cod. proc. civ. è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, unitamente all'art. 669-*quaterdecies* cod. proc. civ., nella parte in cui non contempla la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva dei mezzi di prova di cui agli artt. 692 e 696 del medesimo codice (sentenza n. 144 del 2008).

5.- Occorre, inoltre, considerare che la Corte di cassazione, nel decidere su alcuni ricorsi, proposti ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. contro provvedimenti di diniego dell'istanza di nomina di un consulente tecnico preventivo ai fini della composizione della lite ex art. 696-*bis* cod. proc. civ., li ha ritenuti inammissibili essendo i provvedimenti impugnati privi del requisito della definitività. Ha, inoltre, ritenuto che, nella specie, avrebbe potuto essere proposto, invece, il rimedio del reclamo, stante l'analogia natura cautelare (almeno in senso lato) di detti provvedimenti, come ritraibile anche dalla collocazione sistematica e dall'applicabilità, quanto al procedimento, delle disposizioni sull'accertamento tecnico preventivo e, di qui, dell'art. 695 cod. proc. civ., che, come evidenziato, è stato dichiarato illegittimo laddove non contemplava il reclamo cautelare contro i provvedimenti di rigetto delle istanze volte all'assunzione della prova testimoniale e dell'accertamento tecnico preventivo (Cass. n. 23976 del 2019; Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 21 novembre 2022, n. 34202).

Tuttavia, non può riconoscersi, in questa giurisprudenza, una situazione di diritto vivente, pur se essa perviene ad una soluzione interpretativa che è in sintonia con quello che sarà l'esito del presente scrutinio di costituzionalità, in quanto, nella sostanza, lo anticipa.

6.- In riferimento a tali pronunce occorre innanzi tutto ribadire che ricade nel sindacato di questa Corte accertare la compatibilità costituzionale della norma in forza del significato ad essa attribuito da una giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione. Si è affermato che «la Corte deve prendere le mosse dagli orientamenti della Corte di Cassazione», alla quale «compete la nomofilachia», e sulla base di questi operare il controllo di costituzionalità «poiché il diritto “vivente” non è sempre conforme ai dettami della Carta Costituzionale» (sentenza n. 167 del 1984). «In presenza di tale “diritto vivente”, questa Corte non ha la possibilità di proporre differenti soluzioni interpretative (v. sentenza n. 299 del 2005), ma deve limitarsi a stabilire se lo stesso sia o meno conforme ai principi costituzionali» (sentenza n. 266 del 2006).

Vi è pertanto che, quando sussiste una situazione di diritto vivente, questa Corte recepisce la norma così interpretata quale oggetto dello scrutinio ad essa riservato (*ex plurimis*, sentenze n. 243, n. 20 e n. 13 del 2022, n. 33 e n. 1 del 2021).

7.- Senonché compete a questa Corte verificare se decisioni, pur rese dalla Corte di cassazione, possano o meno ritenersi espressive di quella consolidata interpretazione della legge che rende la norma, che ne è stata ritratta, vero e proprio “diritto vivente” nell'ambito e ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, atteso che la “vivenza” della norma costituisce «una vicenda per definizione aperta» (sentenza n. 242 del 2014).

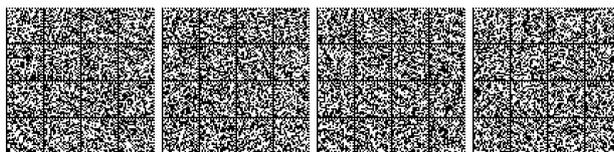
In questa prospettiva, va considerato che un'interpretazione consolidata da parte della Corte di cassazione, rilevante per la formazione del “diritto vivente”, può sussistere in relazione a quella parte della pronuncia nella quale si esprime effettivamente la *ratio* decidendi rispetto alla questione di diritto rimessa all'attenzione del giudice di legittimità, e non anche ad eventuali *obiter dicta*, anche se volti, in qualche misura, a rafforzare la motivazione della decisione.

Non può, quindi, ritenersi che le richiamate decisioni della Corte di cassazione, nella parte in cui fanno riferimento alla possibilità di proporre reclamo cautelare contro il provvedimento di diniego del giudice adito con ricorso per la nomina di un consulente tecnico preventivo ai fini della composizione della lite, siano suscettibili di essere considerate *in parte qua* espressione di “diritto vivente”, in quanto le medesime sono state solo volte a corroborare, con argomento in realtà ad *abundantiam*, l'orientamento assunto sulla diversa questione rispetto alla quale la Corte di legittimità era effettivamente chiamata a decidere, ossia quella della proponibilità - nella specie esclusa - del ricorso straordinario per cassazione ex art. 111, settimo comma, Cost., nei confronti di tale provvedimento.

Del resto, questa Corte ha puntualizzato, con una recente decisione, che risulta difficilmente ipotizzabile un diritto vivente in relazione ai provvedimenti cautelari, essendo precluso, rispetto ad essi, l'accesso al giudizio di legittimità anche attraverso lo strumento del ricorso straordinario per cassazione (sentenza n. 54 del 2023).

A ciò si aggiunge - come ha sottolineato anche la difesa della parte privata - che la giurisprudenza di merito non ha assunto posizioni univoche in ordine alla reclamabilità del provvedimento di rigetto della richiesta di consulenza tecnica preventiva ex art. 696-*bis* cod. proc. civ.

L'incertezza è poi aggravata dalla considerazione che né il provvedimento che ammette il reclamo, né quello che, invece, lo ritiene inammissibile sono ricorribili per cassazione e ciò determina - salva l'ipotesi del ricorso per cassazione nell'interesse della legge, proposto dal procuratore generale, eccezionalmente ammissibile anche «quando il provvedimento non è ricorribile in cassazione» (art. 363, primo comma, cod. proc. civ.) - il protrarsi dell'incertezza nel tempo, con disorientamento degli operatori del diritto.



8.- Vi è, dunque, che il provvedimento con il quale il giudice denega, per ragioni di merito o di rito, la nomina del consulente tecnico preventivo ai fini della composizione della lite non è impugnabile, a ciò ostando in modo inequivoco il tenore letterale dell'art. 695 cod. proc. civ.; norma questa che stabilisce che il giudice «provvede con ordinanza non impugnabile» e che, come già rilevato, trova applicazione anche per l'istituto in esame, in quanto richiamata per l'accertamento tecnico preventivo dall'art. 696, terzo comma, cod. proc. civ., e, per il tramite di questo, anche dall'art. 696-bis cod. proc. civ.

Né a una diversa conclusione si può pervenire in forza della declaratoria di illegittimità costituzionale della predetta norma, unitamente all'art. 669-*quaterdecies* cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede il rimedio del reclamo cautelare, poiché la portata dell'addizione è stata limitata dalla sentenza n. 144 del 2008 ai ricorsi proposti ai sensi degli artt. 692 e 696 cod. proc. civ., che riguardano, rispettivamente, l'assunzione preventiva di testimoni e l'accertamento tecnico preventivo, e ciò sebbene l'istituto della consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite all'epoca fosse stato già introdotto nel nostro ordinamento dalla richiamata legge n. 80 del 2005.

9.- Ciò posto, le questioni sollevate dal Tribunale di Roma sono fondate in riferimento ad entrambi i parametri costituzionali evocati.

10.- Il diritto di agire in giudizio è sancito dall'art. 24 Cost. come diritto inviolabile e quindi fondamentale.

Contro le sentenze - ossia i provvedimenti a carattere decisorio e definitivo - è generalizzato, in quanto «sempre ammesso», il ricorso per cassazione per violazione di legge (art. 111, settimo comma, Cost.), salva la limitazione ai soli motivi inerenti alla giurisdizione quanto alle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

La nozione di sentenza, proprio ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo della predetta garanzia, è da lungo tempo intesa nel diritto vivente (fin da Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 30 luglio 1953, n. 2593), in senso sostanziale, ossia ricomprendendovi tutti i provvedimenti che, pur non avendo la veste formale della sentenza, sono decisori e definitivi, ossia incidono sui diritti soggettivi coinvolti con quella peculiare efficacia corrispondente al giudicato, pur talvolta allo stato degli atti (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 24 luglio 2023, n. 22048), alla stregua di quanto peraltro ricordato nella recente giurisprudenza di questa stessa Corte (sentenza n. 89 del 2021).

Invece, contro le ordinanze - e tale è quella pronunciata nel giudizio *a quo*, oggetto del reclamo della cui ammissibilità, o no, si dibatte - può essere previsto un mezzo di impugnazione (il reclamo) non in via generale, stante che esse, peraltro di norma modificabili e revocabili dal giudice che le ha pronunciate, comunque «non possono mai pregiudicare la decisione della causa» (art. 177, primo comma, cod. proc. civ.); decisione che poi chiama in campo la suddetta garanzia del ricorso straordinario di cui al settimo comma dell'art. 111 Cost.

Ma, in attesa della decisione della causa, il riconoscimento della facoltà di impugnazione, mediante reclamo, del provvedimento del giudice, pur non definitivo né decisorio, può talora costituire necessaria implicazione della garanzia costituzionale del diritto di agire in giudizio per la tutela di un diritto o di un interesse legittimo.

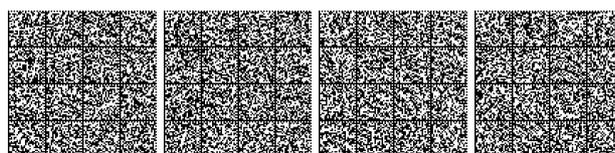
Il reclamo è previsto, in via generale, nei procedimenti adottati in camera di consiglio di cui all'art. 739, primo comma, cod. proc. civ. In questa logica è introdotto, in via generale, il reclamo contro i provvedimenti cautelari di cui all'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ. (all'inizio solo limitatamente ai provvedimenti di accoglimento), che testualmente trova applicazione nei confronti dei provvedimenti cautelari di sequestro, di denuncia di nuova opera e di danno temuto, e nei confronti dei provvedimenti d'urgenza.

Ai sensi di questa medesima disposizione è reclamabile - come espressamente previsto dall'art. 23, lettera *e-bis*), del già richiamato d.l. n. 35 del 2005, come convertito - anche l'ordinanza che accoglie o respinge la domanda di reintegrazione e di manutenzione nel possesso (art. 703 cod. proc. civ.).

Mette conto notare, sotto tale profilo, che l'estensione dell'area della reclamabilità di provvedimenti non ricorribili per cassazione ha registrato un significativo ampliamento nella recente riforma processuale, di cui al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), che all'art. 3, comma 13, lettera *d*), ha previsto il rimedio del reclamo di cui all'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ. avverso provvedimenti finanche privi di natura cautelare, come le ordinanze anticipatorie di accoglimento e di rigetto della domanda rese nel corso del giudizio ordinario di cognizione pronunciate ai sensi degli artt. 183-*bis* e 183-*ter* cod. proc. civ.

Nel complesso, quindi, vi è un'area di tendenziale reclamabilità di provvedimenti che, in quanto non definitivi né decisori, si sottraggono alla ricorribilità per cassazione di cui al settimo comma dell'art. 111 Cost.

11.- Invece, ai procedimenti di istruzione preventiva (articoli da 692 a 699), pur appartenendo essi al *genus* dei procedimenti cautelari (di cui alla Sezione IV del Capo III del Libro Quarto del codice di rito), non si applicano - per



espresso disposto dell'art. 669-*quaterdecies* cod. proc. civ., prima della già richiamata sentenza n. 144 del 2008 - le disposizioni comuni di cui alla Sezione I (salvo l'art. 669-*septies* cod. proc. civ.: sentenza n. 87 del 2021) e quindi neppure quella che consente il reclamo avverso i provvedimenti.

Pertanto, non era reclamabile il provvedimento di diniego emesso a seguito di richiesta di assunzione di testimoni (art. 662 cod. proc. civ.) o di accertamento tecnico o di ispezione giudiziale (art. 669 cod. proc. civ.). Si riteneva, da parte del legislatore che ha introdotto il procedimento cautelare uniforme, che siffatto provvedimento non fosse particolarmente pregiudizievole perché, in caso di diniego, la domanda, diretta a soddisfare anticipatamente il diritto alla prova, poteva essere riproposta e comunque, anche in caso di accoglimento, la contestazione della prova avrebbe trovato sicura garanzia nel contraddittorio del giudizio di merito.

12.- Tale apparato di garanzie - costituito dal complesso delle fattispecie di reclamabilità (ad altro giudice di merito) di provvedimenti non ricorribili (in cassazione) - è risultato non di meno affetto da lacune comportanti una lesione del diritto alla tutela giurisdizionale.

Questa Corte, con sentenza n. 253 del 1994 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ., nella parte in cui non ammetteva il reclamo anche avverso l'ordinanza con cui fosse stata rigettata la domanda di provvedimento cautelare.

Più recentemente, proprio con riferimento ai procedimenti di istruzione preventiva, questa Corte, con la già richiamata sentenza n. 144 del 2008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 669-*quaterdecies* e 695 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedono la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva dei mezzi di prova di cui agli artt. 692 e 696 cod. proc. civ., ossia rispettivamente l'audizione di testimoni, l'accertamento tecnico e l'ispezione giudiziale, mirati tutti ad assicurare elementi di prova ante causam in riferimento ad una lite che può insorgere. Ed ha osservato, in particolare, che tale normativa «fa parte della tutela cautelare, della quale condivide la *ratio* ispiratrice che è quella di evitare che la durata del processo si risolva in un pregiudizio della parte che dovrebbe veder riconosciute le proprie ragioni».

La matrice comune dei procedimenti cautelari è al fondo anche della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 669-*quaterdecies* cod. proc. civ., nella parte in cui, escludendo l'applicazione dell'art. 669-*quinquies* cod. proc. civ. ai provvedimenti di accertamento tecnico e ispezione giudiziale, impedisce, in caso di clausola compromissoria, di compromesso o di pendenza di giudizio arbitrale, la proposizione della domanda di accertamento tecnico preventivo al giudice che sarebbe competente a conoscere del merito (sentenza n. 26 del 2010).

13.- I procedimenti di istruzione preventiva sono stati arricchiti, come già sopra ricordato, di una nuova fattispecie - la consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite - anch'essa collocata nel Capo III dei procedimenti cautelari.

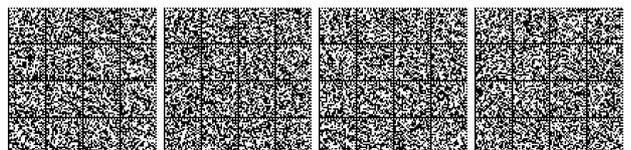
Rispetto agli altri procedimenti di istruzione preventiva vi è che, nel procedimento di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ., non necessariamente devono sussistere ragioni d'urgenza. Ma ciò che maggiormente rileva è che tale procedimento è connotato dal perseguimento di una ancora più mirata esigenza qualificata dall'essere il procedimento finalizzato alla composizione della lite. Il chiaro favor emerge dalla previsione secondo cui il giudice attribuisce con decreto efficacia di titolo esecutivo al processo verbale di conciliazione ai fini dell'espropriazione e dell'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale.

Si tratta quindi di un procedimento di istruzione preventiva che risponde anche alle finalità proprie dei rimedi di Alternative dispute resolution (ADR), riconducibili alle procedure di mediazione, di negoziazione assistita, di trasferimento della lite alla sede arbitrale. L'«istituto della conciliazione giudiziale, infatti, offre la possibilità di una risoluzione conveniente e rapida delle controversie nel processo, analoga a quella realizzata in sede extragiudiziaria dalla Alternative Dispute Resolution - ADR» (sentenza n. 110 del 2013).

Questa Corte ha già sottolineato «la consapevolezza, sempre più avvertita, che, a fronte di una crescente domanda di giustizia, anche in ragione del riconoscimento di nuovi diritti, la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera» (sentenza n. 77 del 2018).

L'istituto in esame ha poi assunto ancor più rilievo quando il legislatore (art. 8, commi 1 e 2, della legge 8 marzo 2017, n. 24, recante «Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie») ha prescritto che colui il quale intenda esercitare un'azione, innanzi al giudice civile, relativa a una controversia di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria è tenuto preliminarmente a proporre ricorso proprio ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ., quale condizione di procedibilità della domanda di risarcimento.

Il provvedimento del giudice, che rigetta (o dichiara inammissibile) la richiesta di espletamento di una consulenza tecnica ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ., priva definitivamente la parte di una importante facoltà processuale diretta alla possibile composizione della lite, arrecando al diritto di agire in giudizio (art. 24, primo comma, Cost.) una compromissione anche maggiore del rigetto di un accertamento tecnico ai sensi dell'art. 696 cod. proc. civ.; provvedimento, quest'ultimo, ormai reclamabile a seguito della richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. 144 del 2008).



14.- La previsione, dunque, della possibilità di proporre una domanda di fronte a un giudice senza poter contestare dinanzi a un giudice diverso le ragioni che hanno condotto a un provvedimento di diniego si pone in contrasto con il diritto di agire e difendersi in giudizio (art. 24, primo e secondo comma, Cost.) e con il canone di ragionevolezza (art. 3, primo comma, Cost.).

Fermo restando che nel nostro ordinamento il doppio grado di giudizio non è costituzionalmente prescritto nel processo civile (*ex multis*, sentenza n. 58 del 2020), a venire in rilievo è la compatibilità costituzionale della mancata previsione di qualsivoglia strumento di controllo avverso un provvedimento, quale è il diniego di nomina del consulente tecnico a fronte del ricorso di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ., avverso il quale non è ammesso il ricorso straordinario per cassazione poiché esso non decide su un diritto soggettivo o su uno status nel senso dinanzi indicato e che, tuttavia, incide sulla tutela dell'interesse giuridico del ricorrente ad accedere alla definizione concordata di una possibile controversia, previa risoluzione, con l'ausilio del consulente nominato dal giudice, delle questioni tecniche in fatto controverse tra le parti (sentenza n. 87 del 2021).

Questo interesse della parte, inoltre, come attestato dalla previsione dell'istituto in esame quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale nelle controversie in tema di responsabilità sanitaria (sentenza n. 87 del 2021), è coerente con quello generale dell'ordinamento, rilevante anche sul piano costituzionale, alla ragionevole durata dei processi (*ex aliis*, sentenza n. 173 del 2022), risultato al quale si può pervenire soprattutto mediante una riduzione del numero delle cause demandate alla decisione degli uffici giudiziari.

Proprio alla luce di tale dato, del resto, la recente riforma realizzata dal d.lgs. n. 149 del 2022 ha ampliato e reso più vantaggioso, anche prevedendo risparmi di imposta, il ricorso a mezzi di risoluzione alternativa delle controversie, come la negoziazione assistita e la mediazione.

Da qui discende, pertanto, che la perdita del diritto della parte ricorrente alla chance di svolgere, mediante la nomina di un consulente ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ., un approfondimento tecnico nell'ambito di un procedimento mirato ad evitare l'instaurazione di un lungo e dispendioso giudizio contenzioso, deve essere presidiato da uno strumento di gravame, quale è il reclamo del provvedimento di rigetto.

Vi è quindi che il diritto della parte istante a contestare le statuizioni di provvedimenti di rigetto inidonei alla formazione del giudicato, e che tuttavia determinano a carico della stessa un pregiudizio a diritti - sostanziali o processuali - del medesimo, costituisce una componente essenziale ed insopprimibile del diritto di difesa, in quanto si tratta di misure che non sono sottoposte ad alcuna ulteriore forma di controllo, neppure in sede di legittimità (sentenza n. 89 del 2021).

In simili casi, la compressione della tutela giurisdizionale, in assenza di un reclamo dinanzi ad altro giudice contro un provvedimento di diniego, diventa non tollerabile al punto da trasmodare in violazione dell'art. 24 Cost. (sentenza n. 493 del 2002).

Né ha rilievo la circostanza che il ricorso potrebbe essere riproposto a fronte dell'ordinanza di rigetto, avendo già in più occasioni questa Corte sottolineato che non vi è equivalenza, quanto a qualità della tutela giurisdizionale, tra riproponibilità dell'istanza al medesimo giudice che già l'abbia respinta e reclamabilità davanti ad un altro giudice (sentenze n. 493 del 2002 e n. 253 del 1994).

15.- Va infine considerato che il legislatore ha scelto di collocare l'istituto della consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite, *ex art. 696-bis* cod. proc. civ., nella Sezione IV, del Capo III, del Titolo I, del Libro IV del codice di procedura civile dedicata ai provvedimenti di istruzione preventiva, precisando che la relativa disciplina processuale è modellata su quella dell'accertamento tecnico preventivo per la quale, a propria volta, l'art. 696, terzo comma, rinvia all'art. 695 cod. proc. civ.

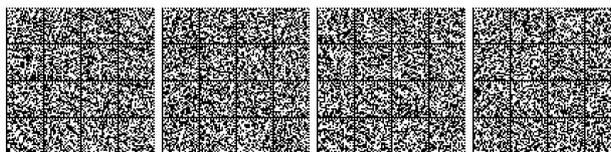
Quest'ultima norma, tuttavia, in combinato disposto con l'art. 669-*quaterdecies* cod. proc. civ., come più volte evidenziato, è stata da tempo dichiarata costituzionalmente illegittima proprio nella parte in cui non contempla il rimedio del reclamo cautelare contro gli altri provvedimenti di diniego emessi a fronte di un ricorso in tema di istruzione preventiva, ovvero l'assunzione di testimoni e l'accertamento tecnico preventivo (sentenza n. 144 del 2008).

Talché la mancata previsione del medesimo strumento di controllo anche nei confronti della misura con la quale il giudice disattenda il ricorso della parte volto alla nomina di un consulente tecnico *ex art. 696-bis* cod. proc. civ. si traduce, sul piano dell'art. 3 Cost., in una disegualianza nei mezzi di tutela contemplati per provvedimenti che, per scelta *ex ante* del legislatore, sono tutti ricondotti nel più ampio genere dell'istruzione preventiva.

16.- Tale comparazione orienta la *reductio ad legitimitatem* delle norme censurate, individuata, nel verso prospettato dal Tribunale rimettente, nella proponibilità del reclamo di cui all'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ. avverso il provvedimento di rigetto.

Questa Corte ha già riconosciuto, evidenziandone il carattere espansivo (sentenza n. 26 del 2010), che le norme sul procedimento cautelare uniforme esprimono principi generali dell'ordinamento, ai quali occorre fare riferimento per colmare le eventuali lacune della disciplina di procedimenti ispirati alla medesima *ratio*.

In una prospettiva di "equivalenza" delle garanzie - ossia di identità del rimedio impugnatorio a fronte di provvedimenti di analogo contenuto sul piano effettuale - il duttile rimedio del reclamo contemplato dall'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ. si presta ad essere esteso, negli stessi termini, anche a provvedimenti privi di natura d'urgenza, ma altrettanto meritevoli di tutela sotto il profilo tanto sostanziale che processuale.



Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 669-*quaterdecies* e 695 cod. proc. civ., nella parte in cui non consentono di utilizzare lo strumento del reclamo, previsto dall'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ., avverso il provvedimento che rigetta (anche per ragioni di inammissibilità) il ricorso per la nomina del consulente tecnico preventivo ai fini della composizione della lite di cui all'art. 696-*bis* del medesimo codice.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 669-*quaterdecies* e 695 del codice di procedura civile, nella parte in cui non consentono di proporre il reclamo, previsto dall'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ., avverso il provvedimento che rigetta il ricorso per la nomina del consulente tecnico preventivo ai fini della composizione della lite, di cui all'art. 696-*bis* del medesimo codice.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_230202

N. 203

Sentenza 24 ottobre - 10 novembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Puglia - Scioglimento anticipato del Consiglio regionale - Casi, a esclusione delle ipotesi previste dall'art. 126, primo comma, Cost. - Scioglimento previsto dallo statuto o per dimissioni del Presidente della Regione - Conseguenti nuove elezioni, entro sei mesi - Decorrenza, introdotta dalla novella - Meccanismo della "presa d'atto" del Consiglio regionale - Violazione del principio, costituzionale e statutario, simul stabunt, simul cadent - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32, art. 96, comma 1;
- Costituzione, art. 126, terzo comma; statuto della Regione Puglia, art. 22, comma 4.

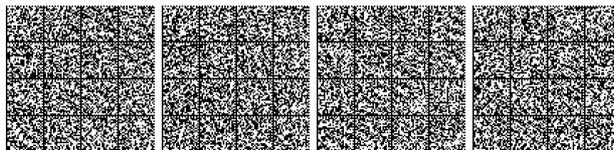
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 96, comma 1, della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio 2023, depositato in cancelleria l'8 marzo 2023, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 24 ottobre 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 24 ottobre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 28 febbraio 2023 e depositato l'8 marzo 2023 (reg. ric. n. 14 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 96, comma 1, della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)», in riferimento agli artt. 123 - in relazione all'art. 22, comma 4, della legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia) - e 126, terzo comma, della Costituzione.

2.- La suddetta disposizione regionale sostituisce il secondo periodo dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale), con tre distinti periodi, i quali stabiliscono che: *a)* «[n]ei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale previsti dallo Statuto, a esclusione delle ipotesi previste dal primo comma d[e]ll'articolo 126 della Costituzione, si procede all'indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione Puglia entro sei mesi» (art. 5, comma 2, secondo periodo); *b)* tale termine «decorre dalla presa d'atto da parte del Consiglio regionale» (art. 5, comma 2, terzo periodo); *c)* «quando lo scioglimento è conseguenza delle dimissioni del Presidente della Regione, la presa d'atto deve avvenire entro trenta giorni dalla presentazione delle stesse» (art. 5, comma 2, quarto periodo).

3.- Il ricorso statale evidenzia, innanzitutto, che l'art. 96, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2022, oltre ad ampliare da tre a sei mesi il termine per l'indizione delle elezioni nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, introduce un *dies a quo* di decorrenza di tale termine, che individua nella «presa d'atto» consiliare, disponendo poi che questa, solo ove lo scioglimento derivi dalle dimissioni del Presidente della Regione, deve intervenire entro trenta giorni dalla loro presentazione.

Precisa, quindi, da un lato, che il Presidente della Regione Puglia è eletto a suffragio universale e diretto (artt. 41, comma 1, dello statuto reg. Puglia e 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005); dall'altro, che lo statuto reg. Puglia, all'art. 22, comma 4, sostanzialmente riproducendo l'art. 126, terzo comma, Cost., sancisce il principio *simul stabunt, simul cadent*.

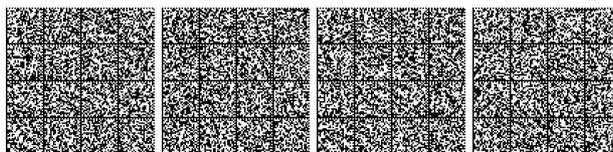
Tanto chiarito, l'Avvocatura generale sostiene che il terzo e il quarto periodo del novellato art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005 si porrebbero in contrasto con il suddetto principio.

Nell'introdurre la «presa d'atto», sottolinea infatti il ricorrente, il terzo periodo non stabilisce alcun termine entro cui essa deve intervenire, con la conseguenza che potrebbe anche non essere «mai effettuata».

Il successivo quarto periodo, d'altro canto, pur fissando, in caso di scioglimento dovuto alle dimissioni del Presidente della Regione, il termine di trenta giorni dalla loro presentazione per l'adozione della delibera di «presa d'atto», comunque non prevede alcunché per l'ipotesi di inutile decorso del medesimo termine, non contemplando «un meccanismo assimilabile al “silenzio assenso”», né alcun meccanismo sostitutivo.

Né le disposizioni in discussione, prosegue la difesa statale, disciplinano il caso in cui la delibera consiliare in questione non possa essere adottata per assenza del numero legale dei consiglieri o per mancato raggiungimento della maggioranza necessaria.

In tal modo, la disciplina normativa censurata comporterebbe la possibilità di un differimento «indeterminato e indeterminabile dell'indizione delle elezioni», facendo venir meno «un caposaldo» del principio *simul stabunt, simul cadent*, quello «del “governo di legislatura”»; in altri termini, il Presidente della Regione risulterebbe privato della «funzione di arbitro della legislatura che verrebbe, invece, condizionata esclusivamente [dalla] presa d'atto».



In definitiva, conclude il ricorrente, le norme oggetto di doglianza, per un verso, introdurrebbero un meccanismo, quello della «presa d'atto», non previsto dai parametri evocati e, per l'altro, determinerebbero l'impossibilità di «individuare un termine ragionevole» per l'adozione della «presa d'atto» stessa, rendendo incerta la data delle elezioni conseguenti allo scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

Di qui la compromissione «del meccanismo del aut simul stabunt aut simul cadent», il rispetto del quale sarebbe costituzionalmente imposto in caso di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 2 del 2004 e n. 304 del 2002), a tutela dell'«armonia dell'indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione» del Presidente stesso e dei consiglieri regionali (è citata la sentenza di questa Corte n. 12 del 2006).

4.- Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, nella persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo di dichiarare non fondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

4.1.- La difesa regionale osserva, in particolare, che, se tutti gli eventi contemplati dall'art. 126, terzo comma, Cost. comportano necessariamente lo scioglimento del Consiglio regionale, non sarebbe tuttavia preclusa la possibilità di disciplinarli diversamente, ciò che nella specie il legislatore regionale avrebbe inteso fare con particolare riguardo alle dimissioni del Presidente della Regione.

Queste, rileva infatti la resistente, possono essere dettate tanto da motivazioni personali quanto da ragioni politiche, ma in tale ultima ipotesi «il Presidente diventerebbe arbitro indiscusso del futuro della maggioranza in Assemblea [...] e quindi in grado di determinarne (per sua sola volontà) l'eventuale scioglimento».

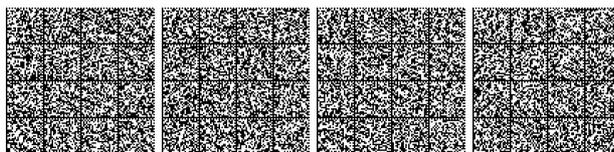
Il quarto periodo dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, pertanto, attribuirebbe al Consiglio regionale un «potere di verifica» delle dimissioni del Presidente della Regione, consentendo a quest'ultimo di revocarle nelle more dell'adozione della «presa d'atto», ove determinate da motivi politici. Le dimissioni, secondo questa ricostruzione, acquisterebbero efficacia solo a seguito della «presa d'atto» consiliare, sicché solo da tale momento la Giunta regionale e il Consiglio entrerebbero in regime di prorogatio fino all'insediamento dei nuovi organi.

D'altra parte, prosegue la difesa regionale, l'impugnata disciplina normativa non sarebbe foriera di incertezza in ordine alla data di indizione delle nuove elezioni, poiché il ritardo o la mancata adozione della delibera di «presa d'atto» consentirebbero, al limite, il ricorso al potere «sanzionatorio dello Stato» di scioglimento del Consiglio regionale previsto dall'art. 126, primo comma, Cost.

Sarebbe, poi, priva di pregio la doglianza afferente all'introduzione di un *dies a quo* del termine per l'indizione delle elezioni non previsto dai parametri evocati, dal momento che l'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia - prevedendo che «[l]'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio» - avrebbe «rinvia[to] alla legge regionale la disciplina delle modalità di attuazione del principio del simul stabunt simul cad[e]nt». Nella stessa direzione militerebbe, inoltre, l'art. 41, comma 8, dello statuto reg. Puglia, stabilendo che, «[i]n caso di dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta, le sue funzioni sono esercitate dal Vice Presidente o, in mancanza, dall'assessore più anziano per età e la Giunta rimane in carica per l'ordinaria amministrazione, fino all'elezione, così come prevista dalla legge elettorale, del nuovo Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale».

In conclusione, osserva la resistente, la previsione di un termine per l'adozione della delibera di «presa d'atto» sarebbe diretta a consentire al Consiglio regionale di svolgere una funzione di «eventuale arbitraggio politico rispetto alle cause che hanno condotto alle dimissioni», compatibilmente con la natura politica della scelta dimissionaria, che non richiederebbe pertanto un immediato allontanamento dalla carica.

La previsione della «presa d'atto», d'altro canto, rispecchierebbe una prassi che si sarebbe consolidata in diverse regioni e che in alcune di esse avrebbe trovato una specifica regolamentazione ad opera della fonte statutaria. Analogamente, infatti, a quanto stabilito dal legislatore statale in relazione alle dimissioni del sindaco e del presidente della provincia, che diventano efficaci e irrevocabili con il decorso del termine di venti giorni dalla loro presentazione (art. 53, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»), lo statuto della Regione Toscana 11 febbraio 2005 disporrebbe che le dimissioni del Presidente della Regione sono discusse in un'apposita seduta del Consiglio regionale e divengono efficaci trascorsi venti giorni dalla loro presentazione, potendo, prima di questo termine, essere revocate (art. 33, comma 4); similmente, inoltre, la legge della Regione Umbria 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria) prevedrebbe che, nell'ipotesi di dimissioni volontarie non determinate da ragioni personali, il Presidente della Giunta debba motivarle di fronte al Consiglio regionale e, ove quest'ultimo lo inviti a revocarle, debba entro i successivi quindici giorni comunicare se intende o meno confermarle (art. 64, comma 3).



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 14 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 96, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2022, in riferimento agli artt. 123 - in relazione all'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia - e 126, terzo comma, Cost.

2.- Tale disposizione regionale sostituisce il secondo periodo dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005 con tre distinti periodi, i quali stabiliscono che: *a)* «[n]ei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale previsti dallo Statuto, a esclusione delle ipotesi previste dal primo comma d[e]ll'articolo 126 della Costituzione, si procede all'indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione Puglia entro sei mesi» (art. 5, comma 2, secondo periodo); *b)* tale termine «decorre dalla presa d'atto da parte del Consiglio regionale» (art. 5, comma 2, terzo periodo); *c)* «quando lo scioglimento è conseguenza delle dimissioni del Presidente della Regione, la presa d'atto deve avvenire entro trenta giorni dalla presentazione delle stesse» (art. 5, comma 2, quarto periodo).

3.- Ad avviso del ricorrente, il terzo e il quarto periodo del novellato art. 5, comma 2, pregiudicherebbero il principio simul stabunt, simul cadent - enunciato dall'art. 126, terzo comma, Cost. e dall'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia - in forza del quale le sorti del Consiglio regionale debbono seguire quelle del Presidente della Regione ove questo, come accade nella Regione Puglia, sia eletto a suffragio diretto.

L'Avvocatura generale evidenzia, in particolare, che il terzo periodo del citato art. 5, comma 2, introduce, al fine della decorrenza del termine per indire le elezioni a seguito dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale, la «presa d'atto» consiliare senza, tuttavia, stabilire alcun termine per la sua adozione.

Il quarto periodo della medesima disposizione, d'altro canto, prevede sì, in relazione alla specifica fattispecie in cui lo scioglimento derivi dalle dimissioni del Presidente della Giunta, che entro trenta giorni dalla loro presentazione debba essere assunta la suddetta delibera, ma in ogni caso non disciplina l'ipotesi in cui questa non intervenga.

In tal modo, le disposizioni oggetto di doglianza introdurrebbero un meccanismo - finalizzato alla celebrazione delle elezioni conseguenti allo scioglimento anticipato del Consiglio regionale - non previsto dai parametri evocati e determinerebbero l'impossibilità di «individuare un termine ragionevole» per l'adozione della delibera di «presa d'atto», comportando un differimento «indeterminato e indeterminabile dell'indizione delle elezioni» stesse, rendendone incerta la data e riducendo i poteri del Presidente della Regione.

4.- In via preliminare, deve rilevarsi che le questioni sottoposte all'esame di questa Corte investono, in realtà, la novella impugnata limitatamente all'introduzione, nell'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, del terzo e del quarto periodo, che sono gli unici in relazione ai quali il ricorso svolge le proprie censure: il riferimento al parimenti novellato secondo periodo è infatti svolto nell'atto introduttivo in funzione meramente descrittiva delle modifiche recate dall'art. 96, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2022.

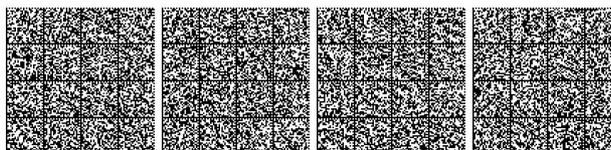
5.- Nel merito, le censure statali sono fondate.

La Regione Puglia ha adottato la forma di governo consistente nell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale: l'art. 41, comma 1, del proprio statuto, infatti, ne stabilisce l'elezione «a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto, contestualmente alla elezione del Consiglio».

L'art. 126, terzo comma, Cost. stabilisce, come tratto caratterizzante e indefettibile di tale forma di governo, il principio funzionale aut simul stabunt aut simul cadent, in forza del quale, da un lato, l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto direttamente, al pari della rimozione, dell'impedimento permanente, della morte e delle dimissioni volontarie del Presidente stesso, comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio; dall'altro, i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali.

Tale principio ricalca quanto già previsto per l'elezione dei sindaci e dei presidenti delle province (normativa che risale alla legge 25 marzo 1993, n. 81, recante «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale»).

In questo modo, nella forma di governo regionale prefigurata come «“normale”» dall'art. 122, quinto comma, Cost. (sentenza n. 372 del 2004), si è escluso che possano essere «introdotti circuiti fiduciarî collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio. L'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del secondo o le dimissioni del primo fanno venir meno



la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale e rendono necessario, in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio» (sentenza n. 12 del 2006).

Si tratta indubbiamente di un principio caratterizzante, non solo perché, tra l'altro, ha consegnato al Presidente della Regione il potere di determinare, tramite le dimissioni volontarie, lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale in caso di crisi extra consiliari, ma anche perché ha imposto il ritorno alle urne pur quando la cessazione dalla carica del Presidente sia causata da eventi non imputabili a comportamenti politici, bensì a fatti naturali quali la morte o il grave impedimento: anche in queste ipotesi, come rilevato criticamente dalla maggior parte della dottrina, lo scioglimento del Consiglio è una conseguenza automatica.

All'aprirsi della nuova stagione statutaria alcune regioni hanno cercato di mitigare la rigidità di tale principio, ma questa Corte ha sempre respinto siffatti tentativi, evidenziando che si è al cospetto di un «vincolo costituzionale» (sentenza n. 304 del 2002) e che, in ultima analisi, la forma di governo caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente della Giunta non è imposta alle Regioni come l'unica possibile, potendo essere «legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali» (sentenza n. 2 del 2004).

5.1.- Le disposizioni impugnate mirano a eludere il suddetto principio funzionale, come del resto esplicita la stessa relazione illustrativa all'emendamento con cui è stato introdotto l'art. 96, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2022, dove si precisa: «l'automatico scioglimento del Consiglio regionale per intervenute dimissioni volontarie del Presidente apparirebbe eccessivamente gravoso per il proseguimento del programma di governo condiviso in sede di insediamento del Consiglio regionale», anche perché «gli elettori si aspettano venga rispettata» la «durata quinquennale» della legislatura.

Va peraltro chiarito che il meccanismo della «presa d'atto» previsto dalle disposizioni impugnate non mette in discussione l'effetto, che discende direttamente dall'art. 126, terzo comma, Cost. e dall'analogia disposta dall'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia, dell'automatico scioglimento del Consiglio regionale nel caso di cessazione del mandato del Presidente della Giunta; è tuttavia funzionale a procrastinare il termine di sei mesi, già sensibilmente lungo, entro cui, ai sensi dell'art. 5, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, devono essere indette le nuove elezioni.

La «presa d'atto» ha infatti una duplice natura, al tempo stesso dichiarativa, dell'automatico scioglimento del Consiglio regionale, e costitutiva, perché produce l'effetto di far decorrere il termine per il conseguente procedimento elettorale.

Essendo configurata quale *dies a quo* del termine per l'indizione delle elezioni, dunque, condiziona e differisce il ritorno al corpo elettorale, ovvero l'esito naturale dello scioglimento anticipato del Consiglio.

Le disposizioni impugnate, in altre parole, introducendo un atto presupposto non contemplato dall'art. 126, terzo comma, Cost., generano un effetto dilatorio e consentono che, sia pure in regime di prorogatio, il Consiglio rimanga in carica, nonostante il suo scioglimento e la cessazione del mandato del Presidente della Giunta, per un periodo di tempo aggiuntivo, ovvero quello che intercorre fino all'adozione della delibera di «presa d'atto», rispetto a quello naturale.

In particolare, il terzo periodo del novellato art. 5, comma 2 - applicabile alle ipotesi di scioglimento diverse da quelle derivanti dalle dimissioni del Presidente - non si cura nemmeno di prevedere un termine entro cui tale delibera deve essere adottata, che quindi potrebbe essere approvata anche a distanza di un notevole lasso temporale dallo scioglimento del Consiglio regionale.

Il successivo quarto periodo del medesimo art. 5, comma 2, d'altro canto, stabilisce sì un termine di trenta giorni dalle dimissioni (peraltro immediatamente efficaci, posto che lo statuto reg. Puglia non dispone diversamente, al pari - contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente - della stessa norma in esame) entro cui il Consiglio deve adottare la delibera di «presa d'atto», ma non regola l'ipotesi in cui questa non intervenga, vuoi per scelta del Consiglio medesimo, vuoi per il mancato raggiungimento del quorum strutturale o di quello funzionale, con la conseguenza che anche in tal caso il termine per l'indizione delle elezioni risulta incerto.

Inoltre, gli eventuali rimedi giurisdizionali ipotizzabili a fronte di tale omissione comunque si tradurrebbero in un ulteriore ampliamento dello iato temporale tra lo scioglimento e le nuove elezioni.



In definitiva, entrambe le disposizioni impugnate possono risultare funzionali, per il descritto effetto dilatorio che determinano con riguardo alla indizione delle elezioni, a consentire al Consiglio regionale di condurre a termine, proprio come afferma la richiamata relazione illustrativa, la legislatura regionale nonostante la fine del mandato presidenziale.

Non appare quindi convincente l'argomento della difesa regionale per cui, ove il Consiglio dovesse omettere o ritardare l'adozione della delibera di «presa d'atto», soccorrerebbe lo scioglimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 126, primo comma, Cost.: la frizione con il vincolo costituzionale del simul stabunt, simul cadent non deriva infatti dal mancato scioglimento, che comunque consegue ipso iure alla cessazione del mandato del Presidente e rispetto al quale la «presa d'atto» ha funzione meramente ricognitiva, quanto piuttosto dal consentire di evitare il tempestivo ritorno alle urne, permettendo alla legislatura, a dispetto di quel vincolo, di proseguire in un'anomala prorogatio.

5.2.- Né conduce a conclusioni diverse il richiamo, operato dalla difesa regionale al fine di sostenere la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, alla disciplina delle dimissioni del Presidente della Giunta delle Regioni Toscana e Umbria. Non solo tale disciplina è posta dai rispettivi statuti e non dalla legge regionale, ma essa differisce profondamente da quella dettata dalle norme pugliesi oggetto dell'odierno scrutinio: lo statuto reg. Toscana prevede, infatti, all'art. 33, comma 4, che le dimissioni diventino (comunque) efficaci decorsi venti giorni dalla loro presentazione; lo statuto reg. Umbria, in termini analoghi, sancisce che, in caso di dimissioni non dettate da ragioni personali, il Consiglio può invitare a ritirarle e che il Presidente, entro quindici giorni, è tenuto a comunicare se intende o meno confermarle (art. 64, comma 3).

6.- Devono quindi ritenersi fondate le censure statali: sia quelle sviluppate in riferimento all'art. 126, terzo comma, Cost., sia quelle relative alla violazione dell'art. 123 Cost., per contrasto con l'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia, a mente del quale «[I]l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio».

Anche l'evocata norma statutaria, infatti, non contempla alcun atto presupposto che condizioni lo svolgimento delle elezioni conseguenti allo scioglimento anticipato del Consiglio, in sostanza limitandosi a riprodurre il disposto dell'art. 126, terzo comma, Cost.

Privo di fondamento è, pertanto, l'assunto della difesa regionale secondo cui il suddetto art. 22, comma 4, avrebbe «rinvia[to] alla legge regionale la disciplina delle modalità di attuazione del principio del simul stabunt simul cad[en]t».

Né un siffatto rinvio può in alcun modo essere desunto dal successivo art. 41, comma 8, dello statuto reg. Puglia, parimenti richiamato in tale direzione dalla resistente, giacché tale disposizione si limita a stabilire che, in caso di dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta, le sue funzioni sono esercitate dal vice Presidente e che la Giunta rimane in carica per l'ordinaria amministrazione, «fino all'elezione, così come prevista dalla legge elettorale, del nuovo Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale».

È del tutto evidente che la locuzione «fino all'elezione, così come prevista dalla legge elettorale», non fa riferimento a previsioni concernenti le modalità di attuazione del vincolo del simul stabunt, simul cadent.

Anche in rapporto al dedotto contrasto con l'art. 22, comma 4, dello statuto valgono, quindi, le medesime argomentazioni illustrate in riferimento alla violazione dell'art. 126, terzo comma, Cost., che conducono all'accoglimento pure della censura di violazione dell'art. 123 Cost.; questa Corte, infatti, «ha più volte affermato la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 123 Cost., di leggi regionali che adottino discipline difformi dal dettato statutario o comunque regolino materie riservate alla fonte statutaria» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 201 del 2008).

6.1.- Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 96, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2022, nella parte in cui introduce il terzo e il quarto periodo nell'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, per violazione degli artt. 123, in relazione all'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia, e 126, terzo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 96, comma 1, della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)», nella parte in cui introduce il terzo e il quarto periodo nell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_230203

N. 204

Ordinanza 25 ottobre - 14 novembre 2023

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti di Carlo Fianza, deputato all'epoca dei fatti - Opinioni espresse tramite social media - Deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati il 18 gennaio 2023 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale di Milano nei confronti della Camera dei deputati - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 18 gennaio 2023, che approva la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 11-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

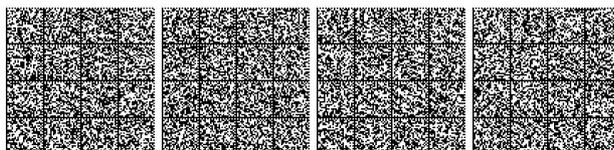
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANO', Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 18 gennaio 2023, che approva la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 11-A) di ritenere insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni dell'on. Carlo Fidanza, promosso dal Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, con ricorso depositato in cancelleria il 4 aprile 2023 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato del 2023, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
deliberato nella camera di consiglio del 25 ottobre 2023.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 4 aprile 2023 (reg. confl. poteri n. 5 del 2023), il Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 18 gennaio 2023 della Camera dei deputati, con la quale, approvando la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 11-A), si è affermato che le dichiarazioni rese sulla propria pagina Facebook dall'allora deputato Carlo Fidanza, in data 2 dicembre 2018, fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che il ricorso è promosso nell'ambito di un processo penale a carico di Carlo Fidanza, deputato all'epoca dei fatti, citato a giudizio per rispondere del reato di diffamazione aggravata di cui all'art. 595, terzo comma, del codice penale;

che, in particolare, in un video pubblicato sulla propria pagina Facebook il 2 dicembre 2018 l'imputato affermava: «Siamo qui a Milano, in viale Toscana davanti a Santeria Social Club, locali dati in concessione al Comune di Milano dove il 13 dicembre si sarebbe dovuta aprire questa fantastica mostra: "porno per bambini". Una mostra che, con immagini di dubbio gusto e sicuramente ambigue, non avrebbe fatto altro che legittimare la pedopornografia. Non ci fermiamo qua! Chiediamo di vigilare su quello che viene svolto nei locali che d[à] in concessione, ma soprattutto vogliamo difendere i bambini e la loro innocenza da questi pazzi che la vogliono violare»;

che la Camera dei deputati - su richiesta del Tribunale ricorrente ai sensi dell'art. 3, comma 4, 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) - il 18 gennaio 2023 ha deliberato che quelle dell'imputato sono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che il Tribunale di Milano osserva, tuttavia, che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, «il sindacato sulla rilevanza penale delle dichiarazioni espresse da un parlamentare può essere sottratto all'autorità giudiziaria soltanto in costanza di un nesso funzionale tra le predette e specifici atti compiuti nell'esercizio delle funzioni pubbliche esercitate» (è citata la sentenza n. 241 del 2022);

che, nel caso di specie, le dichiarazioni dell'imputato sono state espresse extra moenia, sicché esse potrebbero ritenersi «non punibili ex art. 68 Cost. soltanto laddove presentino una sostanziale coincidenza con opinioni espresse in sede istituzionale e siano, altresì, cronologicamente successive a queste ultime», non essendo a tal proposito sufficiente né la comunanza di argomento, né la natura politica del contesto in cui siano pronunciate (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezione quinta penale, 7 maggio-22 luglio 2019, n. 32862);

che la relazione della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati (doc. IV-ter, n. 11-A), approvata con la deliberazione oggetto del conflitto, ha invece affermato l'insindacabilità delle opinioni per le quali si procede penalmente, in quanto l'allora deputato Fidanza ha presentato, due giorni dopo aver espresso dette opinioni, un'interrogazione parlamentare dello stesso tenore (n. 4-01794 del 5 dicembre 2018), indirizzata al Ministero per la famiglia e la disabilità;

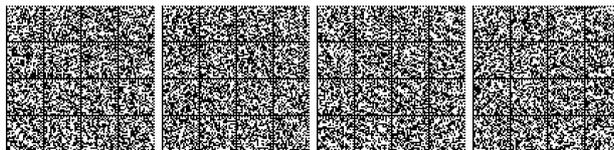
che la Giunta rilevava, altresì, che il Fidanza era stato promotore di diverse iniziative legislative in tema di tutela dei minori, tra cui la proposta di legge AC n. 305, presentata in data 23 marzo 2018, con la quale aveva proposto «l'adozione di misure più severe contro la pedofilia e la pedopornografia»;

che, secondo il Tribunale ricorrente, l'atto tipico parlamentare deve essere compiuto sempre «prima (e non dopo, foss'anche di uno o due giorni) delle esternazioni incriminate» poiché altrimenti «si finirebbe per legittimare pretestuose iniziative istituzionali attuate ex post al solo fine di giustificare precedenti condotte potenzialmente diffamatorie»;

che, in proposito, la Giunta per le autorizzazioni, per giustificare il riferimento ad un atto tipico successivo alle opinioni extra moenia, avrebbe richiamato precedenti giurisprudenziali di questa Corte «abbondantemente superati dall'elaborazione successiva», secondo la quale «non possono avere rilievo [...] gli atti parlamentari posteriori alla dichiarazione reputata insindacabile, perché, per definizione, quest'ultima non può essere divulgativa dei primi» (sono richiamate le sentenze n. 241 del 2022 e n. 55 del 2014);

che, ad ogni modo, il Tribunale di Milano ritiene che, «anche per quanto riguarda i contenuti, l'interrogazione parlamentare era ben più mite, nei toni, del video caricato due giorni prima»;

che, infatti, se nel video il deputato aveva esplicitamente accusato gli organizzatori della mostra e l'autore delle illustrazioni di «legittimare la pedopornografia» e di essere dei «pazzi» che intendevano «violare l'innocenza dei bam-



bini», nell'interrogazione si sarebbe mostrato «molto più dubitativo e possibilista, affermando che “l'accostamento provocatorio dei termini ‘porno’ e ‘bambini’, nonché alcuni dei contenuti, rischiano di trasmettere un messaggio di legittimazione culturale di pratiche di natura pornografica e pedopornografica molto pericolose per i bambini” e che occorreva “difendere i bambini da messaggi culturali o commerciali aggressivi”»;

che, poi, a detta del ricorrente, non avrebbero alcun rilievo le iniziative legislative dell'allora deputato richiamate dalla Giunta, in quanto esse non varrebbero «a connotare in sé le dichiarazioni quali espressive della funzione» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 144 del 2015, oltre alla già citata sentenza della Corte di cassazione n. 32862 del 2019);

che, pertanto, il Tribunale ricorrente reputa che l'allora deputato Fianza, esprimendo le opinioni per cui è imputato, «non osservava alcun mandato parlamentare, bensì esercitava il proprio diritto di critica ai sensi dell'art. 21 Cost., la sussistenza dei cui limiti è tuttavia demandata all'esclusivo accertamento da parte dell'A.G.»;

che la Camera dei deputati, con la deliberazione impugnata, avrebbe invece precluso detto vaglio, privando il Tribunale di Milano «delle proprie prerogative giurisdizionali»;

che, per tutto ciò, il ricorrente chiede a questa Corte di «accertare e dichiarare che il sindacato delle opinioni espresse dal deputato Carlo Fianza» per il quale pende il procedimento penale «spetta all'autorità giudiziaria e non alla Camera dei deputati», in quanto dette opinioni non sono state espresse nell'esercizio della funzione parlamentare;

che, per l'effetto, il Tribunale di Milano richiede altresì l'annullamento della deliberazione impugnata.

Considerato che, con ricorso depositato il 4 aprile 2023 (reg. confl. poteri n. 5 del 2023), il Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 18 gennaio 2023 della Camera dei deputati, con la quale, approvando la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 11-A), si è affermato che le dichiarazioni rese sulla propria pagina Facebook dall'allora deputato Carlo Fianza, in data 2 dicembre 2018, fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, in questa fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla 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 sia insorto tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i predetti poteri da norme costituzionali, restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione attiva del Tribunale di Milano a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene (*ex plurimis*, ordinanze n. 191, n. 175, n. 154, n. 34 e n. 1 del 2023);

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione passiva della Camera dei deputati a essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, ordinanze n. 175, n. 154, n. 34 e n. 1 del 2023);

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per insussistenza dei relativi presupposti, del potere spettante alla Camera dei deputati di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro di quel ramo del Parlamento, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, ancora ordinanze n. 175, n. 154, n. 34 e n. 1 del 2023);

che, dunque, esiste la materia 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 Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, nei confronti della Camera dei deputati;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Tribunale ordinario di Milano;



b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, 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 25 ottobre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230204

N. 205

Sentenza 25 ottobre - 14 novembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine di durata ragionevole - Tre anni per i processi di primo grado - Applicazione ai processi in materia di riconoscimento della protezione internazionale - Denunciata violazione del principio di eguaglianza nonché del principio, anche convenzionale, della ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 2-bis, come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, e delle libertà fondamentali, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SNTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, promossi dalla Corte d'appello di Napoli con due ordinanze del 1° agosto 2022 e con tre ordinanze del 4 e 20 gennaio 2023 e



del 24 maggio 2023 e dalla Corte d'appello di Bologna con ordinanza del 27 giugno 2023, iscritte, rispettivamente, ai numeri 140 e 141 del registro ordinanze 2022, e ai numeri 9, 16, 99 e 108 del registro ordinanze 2023, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2022 e numeri 7, 8, 33 e 35, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 25 ottobre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte d'appello di Napoli, con cinque ordinanze di analogo tenore iscritte rispettivamente ai numeri 140 e 141 del registro ordinanze 2022 e ai numeri 9, 16 e 99 del registro ordinanze 2023, e la Corte d'appello di Bologna, con altra ordinanza iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2023, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, in riferimento complessivamente agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui, laddove prevede che si considera rispettato il termine ragionevole di durata del processo se non eccede la durata di tre anni in primo grado, si applica anche al processo in materia di riconoscimento della protezione internazionale di cui all'art. 35-*bis* del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato).

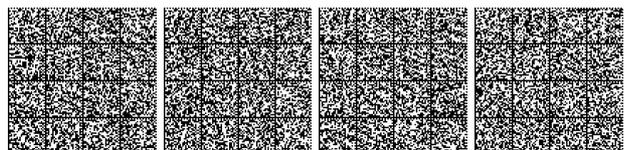
2.- Le cinque ordinanze provenienti dalla Corte d'appello di Napoli sono state pronunciate dai magistrati designati ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 89 del 2001, mentre l'ordinanza della Corte d'appello di Bologna è stata emessa dal collegio investito dell'opposizione ex art. 5-*ter* della stessa legge. In quest'ultimo caso, il magistrato designato, nel decreto opposto dall'ingiunto Ministero della giustizia, aveva accolto la domanda di equa riparazione per la irragionevole durata di un giudizio di impugnazione di decisione della competente Commissione territoriale inerente al riconoscimento dello status di rifugiato, valutando che, alla stregua dell'art. 35-*bis*, comma 13, del d.lgs. n. 25 del 2008, il tribunale è tenuto a decidere entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso e sostenendo che per il giudizio di impugnazione ex art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008 la durata ragionevole può stimarsi in un anno, in analogia con quanto riconosciuto per il procedimento di equa riparazione ai sensi della legge n. 89 del 2001.

Tutte le ordinanze di rimessione concordano, invece, sulla natura ordinatoria del termine fissato dall'art. 35-*bis*, comma 13, del d.lgs. n. 25 del 2008 e concludono che nelle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale debba trovare applicazione il censurato art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, che considera rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado.

3.- I giudici a quibus evidenziano la natura personalissima dei diritti umani coinvolti, la peculiarità del procedimento di protezione internazionale, connotato dalla semplicità delle forme e da esigenze di snellezza e sommarietà delle indagini, la stessa previsione del termine di quattro mesi per la decisione del giudice, nonché l'indicazione contenuta nel comma 15 del medesimo art. 35-*bis*, secondo cui la «controversia è trattata in ogni grado in via di urgenza». Questi dati lascerebbero desumere che la tutela in materia di riconoscimento della protezione internazionale deve essere soddisfatta con particolare rapidità.

4.- Perciò, ad avviso dei rimettenti, l'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, sarebbe contrastante sia con l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la norma finisce per equiparare e trattare in modo uniforme procedure del tutto diverse sotto l'aspetto della congruità della durata ragionevole dei giudizi, sia con gli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., per violazione degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 6 CEDU, posto che la individuazione di tale durata non può prescindere dalle caratteristiche e dalla natura del procedimento. In proposito, i rimettenti ricordano che, in sede di interpretazione dell'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sempre tenuto conto, in particolare, della complessità della causa e della rilevanza della «posta in gioco» al fine della determinazione del termine ragionevole, e, tra gli esempi di categorie di cause che, per loro natura, esigono particolare diligenza e sollecitudine sono fatte rientrare le cause in materia di stato civile e di capacità delle persone.

Le ordinanze di rimessione escludono altresì che possa procedersi al riguardo ad un'interpretazione del censurato art. 2, comma 2-*bis*, conforme alla Costituzione, stante l'univocità del dato letterale, e richiamano il percorso seguito per l'individuazione del termine annuale di durata ragionevole del processo di equa riparazione ai sensi della legge n. 89 del 2001, che portò alla sentenza n. 36 del 2016 di questa Corte.



5.- In tutti i giudizi ha depositato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

La difesa dello Stato eccepisce la parziale inammissibilità delle questioni, in quanto la norma censurata prevede altresì la «ragionevole» durata dei procedimenti di secondo grado (due anni) e dei giudizi di cassazione, mentre i rimettenti non danno conto dello svolgimento di un giudizio di appello (non contemplato dalla legge), né di un giudizio di legittimità (astrattamente ammissibile, ma evidentemente non svoltosi nei casi in esame).

L'Avvocatura generale sottolinea, quindi, le diversità dalla questione affrontata nella sentenza n. 36 del 2016 di questa Corte, discutendosi in questa sede di un procedimento di cognizione volto a delibare, anche attraverso complesse indagini fattuali, la sussistenza o meno dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale.

Con riguardo ai parametri costituzionali evocati dai rimettenti, la difesa statale evidenzia che esistono altre innumerevoli ipotesi di procedimenti civili riguardanti importantissimi valori personali, per le quali si applica il termine di ragionevole durata triennale.

La indubbia importanza della «posta in gioco» nei procedimenti in materia di riconoscimento della protezione internazionale non dovrebbe rilevare unicamente sotto l'aspetto del maggiore bisogno di celerità del procedimento, ed andrebbe, anzi, contemperata con la necessità di adeguata ponderazione dei fatti e delle prove sottoposti di volta in volta all'esame del giudice.

D'altro canto, si osserva negli atti di intervento, non consta che la Corte EDU abbia mai affermato che i procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale possano o debbano essere trattati con modalità semplificate, tali da far reputare ragionevole un termine inferiore a quello di qualsiasi altro procedimento di cognizione, avente ad oggetto valori della persona di pari rango costituzionale.

6.- L'Avvocatura ha depositato in tutti i giudizi memoria illustrativa, ribadendo le considerazioni svolte negli atti di intervento in punto di inammissibilità o di non fondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

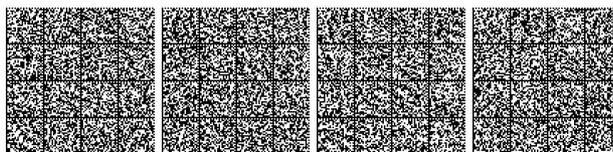
1.- La Corte d'appello di Napoli, con cinque ordinanze di analogo tenore (iscritte ai numeri 140 e 141 reg. ord. 2022 e ai numeri 9, 16 e 99 reg. ord. 2023), e la Corte d'appello di Bologna, con altra ordinanza (iscritta al n. 108 reg. ord. 2023), hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

La norma è censurata nella parte in cui, prevedendo che si considera rispettato il termine ragionevole di durata del processo se non eccede la durata di tre anni in primo grado, si applica anche al processo in materia di riconoscimento della protezione internazionale di cui all'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008.

2.- Tutte le ordinanze di rimessione concordano sulla natura ordinatoria del termine di quattro mesi dalla presentazione del ricorso fissato dall'art. 35-bis, comma 13, del d.lgs. n. 25 del 2008 e concludono che nelle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale debba trovare applicazione il censurato art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, il quale considera rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado.

3.- I giudici a quibus evidenziano la natura personalissima dei diritti umani coinvolti, la peculiarità del procedimento di protezione internazionale, connotato dalla semplicità delle forme e da esigenze di snellezza e sommarietà delle indagini, la stessa previsione del termine di quattro mesi per la decisione del giudice, nonché l'indicazione contenuta nel comma 15 del medesimo art. 35-bis, secondo cui la «controversia è trattata in ogni grado in via di urgenza». Questi dati lascerebbero desumere che la tutela in materia di riconoscimento della protezione internazionale deve essere soddisfatta con particolare rapidità.

4.- Ad avviso dei rimettenti, dunque, l'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 sarebbe contrastante con l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la norma finisce per equiparare e trattare in modo uniforme procedure del tutto diverse sotto l'aspetto della congruità della durata ragionevole dei giudizi. Esso contrasterebbe anche con gli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., per violazione degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 6 CEDU, posto che la individuazione di tale durata non può prescindere dalle caratteristiche e dalla natura del procedimento, tenuto conto che in sede di interpretazione dell'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene particolarmente rilevante la complessità della causa e l'importanza della «posta in gioco» al fine della determinazione del termine ragionevole; con la precisazione che tra le cause che, per loro natura, esigono particolare diligenza e sollecitudine rientrano quelle in materia di stato civile e di capacità delle persone.



Le ordinanze di rimessione escludono altresì che possa procedersi, al riguardo, a un'interpretazione del citato art. 2, comma 2-*bis*, conforme alla Costituzione, stante l'univocità del dato letterale, e richiamano il percorso argomentativo seguito per l'individuazione del termine annuale di durata ragionevole del processo di equa riparazione ai sensi della legge n. 89 del 2001, che portò alla sentenza n. 36 del 2016 di questa Corte.

5.- I giudizi vertono sulla medesima disposizione e pongono analoghe questioni, sicché ne appare opportuna la riunione, ai fini di una decisione congiunta.

6.- Devono esaminarsi in via pregiudiziale le eccezioni di parziale inammissibilità per difetto di rilevanza sollevate negli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, sull'assunto che la norma censurata prevede altresì la «ragionevole» durata dei procedimenti di secondo grado e dei giudizi di cassazione, del cui svolgimento i rimettenti non danno conto.

6.1.- Tali eccezioni non sono fondate.

L'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, viene censurato da tutti i rimettenti nella sola parte in cui indica la «ragionevole» durata del procedimento di primo grado, e tutte le ordinanze di rimessione danno conto del solo svolgimento del giudizio dinanzi al tribunale, in relazione al quale è chiesta l'equa riparazione.

I giudici a quibus hanno compiutamente descritto le fattispecie di causa e chiarito che sono tenuti all'applicazione della norma in quanto il limite cronologico ivi indicato influisce sia sull'accoglimento della domanda di equa riparazione, sia comunque ai fini della quantificazione dell'indennizzo secondo i criteri previsti dall'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001.

7.- Le questioni, nel merito, non sono fondate.

8.- Le ordinanze di rimessione attribuiscono tutte un rilievo centrale alla sentenza di questa Corte n. 36 del 2016, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, del medesimo art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui - stabilendo che il termine è considerato ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado - si applica alla durata del primo e unico grado di merito del processo previsto dalla citata legge per assicurare un'equa riparazione a chi abbia subito un danno conseguente all'irragionevole durata di un (altro, precedente) processo.

La sentenza n. 36 del 2016 ha premesso che i commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 delineano «una disciplina legale dei termini entro cui il giudizio deve reputarsi rispettoso del principio della ragionevole durata del processo, enunciato dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU».

Quella decisione ha escluso altresì che tali precetti siano suscettibili di una interpretazione conforme alla Costituzione, in quanto, nell'affermare che il termine ivi indicato «[s]i considera rispettato», «sono univoci e non possono che essere intesi nel senso che tale termine va ritenuto ragionevole. Ciò appare tanto più vero, se si tiene a mente che questa affermazione è stata fatta nell'ambito di un intervento normativo segnato dall'intento del legislatore di sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale».

In coerenza con quest'ultima finalità, «è stato regolato l'insieme dei processi civili di cognizione, e dunque anche il procedimento previsto dalla legge n. 89 del 2001», recando lo stesso art. 2, comma 2-*bis*, previsioni speciali esclusivamente per il procedimento di esecuzione forzata e per le procedure concorsuali.

Nella stessa sentenza, al fine di disattendere una eccezione avanzata dall'Avvocatura, si è precisato altresì che i rimettenti non potevano dirsi vincolati ad indicare quali termini fossero adeguati al caso di specie, e che neppure l'eventuale discrezionalità del legislatore nel rimodularli potesse essere d'ostacolo alla rimozione di norme tali da determinare un vulnus alla Costituzione.

A tale scopo, la sentenza n. 36 del 2016 ha richiamato la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e quella della Corte di cassazione antecedente alla novella introdotta dal d.l. n. 83 del 2012, come convertito, così da individuare il termine di durata ragionevole, ove l'intervento del legislatore ritardasse o mancasse del tutto.

In particolare, dalla giurisprudenza europea si è tratto, in quel caso, il principio di diritto secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all'equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse, e che, comunque, non sono costruite per rimediare ad una precedente inerzia nell'amministrazione della giustizia.

Pertanto, la sentenza n. 36 del 2016 è giunta ad affermare che l'art. 6 CEDU, il cui significato si forma attraverso il reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza della Corte EDU sui casi di specie (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007), «preclude al legislatore nazionale, che abbia deciso di disciplinare legalmente i termini di ragionevole durata dei processi ai fini dell'equa riparazione, di consentire una durata complessiva del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 pari a quella tollerata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione, anziché modellarla sul calcolo dei più brevi termini indicati dalla stessa Corte di Strasburgo e recepiti dalla giurisprudenza nazionale [ovvero], per il caso di procedimento svoltosi in entrambi i gradi previsti, [...] due anni».



9.- Giova ulteriormente ricordare anche la sentenza n. 13 del 2022 di questa Corte che, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-*bis*, comma 13, sesto periodo, del d.lgs. n. 25 del 2008, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione, tra gli altri, agli artt. 28 e 46, paragrafo 11, della direttiva (UE) 2013/32 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, ha illustrato i caratteri essenziali delle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale.

In proposito, la citata sentenza ha rimarcato che la disciplina del contenzioso avente ad oggetto le richieste di protezione internazionale «nel complesso è oggetto di regole processuali speciali», operando per il diritto d'asilo la generale garanzia di un ricorso effettivo, deciso da un giudice imparziale (art. 47 CDFUE); garanzia specificata, con riferimento proprio alle richieste di protezione internazionale, dall'art. 46, paragrafo 3, della citata direttiva 2013/32/UE, secondo cui gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado.

Analizzando le garanzie complessive a livello di diritto europeo inerenti alla tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo, la medesima sentenza ha richiamato la decisione della sezione quarta della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 26 settembre 2018, in causa C-180/17, X e Y contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie), la quale ha chiarito che la garanzia di un ricorso effettivo riguarda il diritto del richiedente asilo di portare innanzi a un giudice, con le garanzie della giurisdizione, l'esame della sua richiesta, mentre è rimessa alle regolamentazioni processuali degli Stati membri la disciplina dell'impugnazione, in secondo grado o ulteriore, della decisione di quel giudice.

10.- La questione dell'adeguatezza dei termini per i giudizi in materia di protezione internazionale è stata oggetto di ulteriori pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha manifestato l'esigenza che quei giudizi non siano talmente celeri da vanificare l'effettività della tutela giurisdizionale.

Così, nelle sentenze 19 marzo 2020, in causa C-406/18, PG contro Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, e in causa C-564/18, LH contro Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, la Corte di giustizia ha evidenziato che la direttiva 2013/32/UE non solo non prevede norme armonizzate in materia di termini di giudizio ma, al suo art. 46, paragrafo 10, autorizza altresì gli Stati membri a fissare siffatti termini. Peraltro, in mancanza di norme dell'Unione europea in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità processuali dei ricorsi giurisdizionali destinati a garantire la salvaguardia dei diritti dei soggetti dell'ordinamento, in forza del principio di autonomia processuale, a condizione, tuttavia, che esse non siano meno favorevoli rispetto a quelle relative a situazioni analoghe assoggettate al diritto interno (principio di equivalenza) e che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività).

Quanto, in particolare, al rispetto del principio di effettività, la Corte di giustizia ha fatto leva sull'art. 46, paragrafo 1, della direttiva 2013/32/UE, ove si riconosce ai richiedenti protezione internazionale il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso le decisioni relative alla loro domanda.

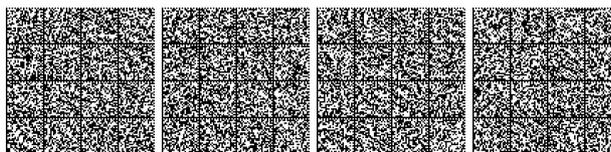
L'art. 46, paragrafo 3, di tale direttiva precisa che gli Stati membri devono assicurare che il giudice dinanzi al quale è contestata la decisione relativa alla domanda di protezione internazionale proceda all'«esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE».

Così, ha sottolineato la Corte di giustizia, il medesimo art. 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32/UE, letto alla luce dell'art. 47 CDFUE, dev'essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che impartisce al giudice, investito di un ricorso avverso una decisione che respinge una domanda di protezione internazionale, un termine per pronunciarsi il cui rispetto osti all'effettività delle norme sostanziali e delle garanzie processuali riconosciute al richiedente dal diritto dell'Unione europea.

Dall'esame della normativa dell'Unione europea e della giurisprudenza della Corte di giustizia, quindi, non si ricava alcun elemento idoneo a conferire ai giudizi in questione uno statuto differenziato, quanto alla loro durata, rispetto al complesso dei procedimenti giurisdizionali condotti all'interno di uno Stato membro.

11.- Quanto alla ragionevole durata dei giudizi in materia di protezione internazionale - e segnatamente di quelli concernenti il riconoscimento dello status di rifugiato - può essere opportuno altresì evidenziare che nella giurisprudenza della Corte di cassazione non si rinviene un orientamento che possa univocamente indurre a ritenere che per essi sia possibile individuare una durata specifica, diversa da quella degli altri giudizi civili.

Invero, in due precedenti (sezione sesta civile, sentenze 2 febbraio 2017, n. 2846 e 20 gennaio 2015, n. 909) la Corte di cassazione ha affermato che la durata ragionevole potrebbe stimarsi in due anni e sette mesi, anziché in tre anni (al pari, in sostanza, del periodo che la stessa Corte in alcune pronunce ha ritenuto di trarre dalla giurisprudenza della Corte EDU per la durata ragionevole dei processi penali nel corso dei quali siano stati emessi provvedimenti restrittivi della libertà personale), stante la sussistenza di un particolare valore degli interessi in gioco, quali quelli appunto concernenti lo status della persona.



Tuttavia, più di recente, la stessa Corte di cassazione ha concluso per la soggezione dei giudizi di protezione internazionale ai generali termini di durata ragionevole di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001 (sezione sesta civile, ordinanza 19 gennaio 2023, n. 1563).

12.- Come si è già detto, i rimettenti denunciano l'illegittimità costituzionale della scelta del legislatore di equiparare la ragionevole durata complessiva dei procedimenti regolati dall'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008 a quella di ogni altro procedimento civile di cognizione, ma non individuano un termine congruo di durata dei medesimi processi di protezione internazionale.

12.1.- Neppure soccorre alcun reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza della Corte EDU, dal quale attingere il significato dell'art. 6 CEDU, da ritenersi, in ipotesi, preclusivo di una disciplina che equipari i termini della ragionevole durata dei processi di protezione internazionale a quella tollerata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione.

12.2.- Piuttosto, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle garanzie complessive inerenti alla tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo, emerge il principio secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il relativo procedimento in termini più celeri di quelli occorrenti per le procedure ordinarie, senza che ciò evidenzi una strutturale minore complessità per tale tipologia di giudizi, idonea, potenzialmente, a incidere su un termine prefissato di durata dei medesimi.

Peraltro, come già evidenziato, dalla richiamata giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, si desume in modo univoco l'esigenza che i procedimenti giudiziari in materia di protezione internazionale siano disciplinati in modo tale da assicurare il completo esame della situazione individuale del richiedente; il che, spesso, può comportare lo svolgimento di accertamenti complessi, tali da rendere non irragionevole la prevista durata di tre anni per il primo grado di merito.

13.- In definitiva, poiché la celerità di trattazione richiesta dai processi in questione non impone di individuare per essi un più breve termine di ragionevole durata, le questioni in scrutinio devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte d'appello di Napoli, e, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, dalla Corte d'appello di Bologna, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

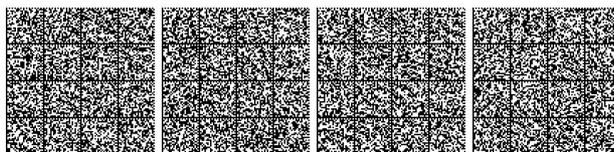
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 146

Ordinanza del 27 giugno 2023 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma sul ricorso proposto da ENI Global Energy Markets spa contro Agenzia entrate - Direzione regionale Lazio

Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l’anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall’incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell’IVA.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, come modificato dall’art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI ROMA

SEZIONE 27

Riunita in udienza il 5 aprile 2023 alle ore 9,30 con la seguente composizione collegiale:

Proietti Roberto – Presidente;

Salassa Pier Marco – Relatore;

Venanzi Mario – Giudice,

in data 3 maggio 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 17223/2022 depositato il 30 dicembre 2022, proposto da ENI Global Energy Markets S.p.a. – 11076280962;

Difeso da:

Davide De Girolamo – DGRDVD77A24H501P;

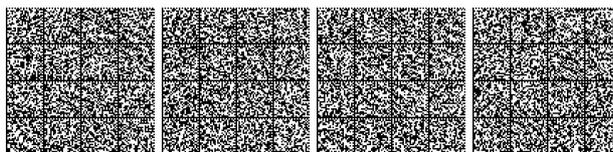
Livia Salvini – SLVSVI57H67H501M;

Rappresentato da Giorgio Bigoni – BGNRG59B22D548K ed elettivamente domiciliato presso davidedegirolamo@ordineavvocatiroma.org

Contro Agenzia entrate – Direzione regionale Lazio — elettivamente domiciliato presso dr.lazio.gtpec@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l’impugnazione di:

Silenzio Rifiut n. IST. del 9 settembre 2022 Caro Bollette 2022 — a seguito di discussione in pubblica udienza.



ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

1. La società ENI Global Energy Markets S.p.a. ha proposto ricorso contro l'Agenzia delle Entrate – Direzione regionale del Lazio, avverso il silenzio-rifiuto maturato con riferimento alla richiesta di rimborso dell'importo di euro 203.113.131,24 corrisposto in data 30 giugno 2022 ex art. 37 decreto-legge n. 21/2022, convertito in legge n. 51/2022, come modificato dall'art. 55 decreto-legge n. 50/2022, convertito in legge n. 91/2022, a titolo di «contributo straordinario contro il caro bollette», oltre interessi maturati e maturandi, presentata via PEC all'Amministrazione finanziaria in data 9 settembre 2022.

La ricorrente ha dedotto, sia nell'istanza di rimborso che nel ricorso, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37 decreto-legge n. 21/2022 sotto molteplici profili.

La predetta norma sarebbe, infatti, costituzionalmente illegittima per:

2. Violazione degli artt. 23, 3 e 53 della Costituzione.

2.1. Genericità, indeterminatezza e irragionevolezza del presupposto.

La ricorrente ha evidenziato che l'art. 37 decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito in legge 20 maggio 2022, n. 51, ha introdotto un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico. Tuttavia, i soli elementi essenziali del contributo che il legislatore si è premurato di individuare sono i soggetti passivi e i criteri di determinazione (base imponibile e aliquota), mentre il legislatore non ha individuato e definito il presupposto del tributo.

Non sarebbe quindi possibile comprendere, nella sostanza, quale sia la manifestazione di capacità contributiva che l'imposta intende individuare e colpire.

Solo dalla lettura dei lavori preparatori sembrerebbe potersi dedurre che il contributo in esame dovrebbe intercettare asseriti «extraprofitti» di cui le imprese del comparto dell'energia avrebbero beneficiato, in relazione all'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore verificatosi a causa della crisi internazionale conseguente all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Tuttavia, nella norma in esame non si fa mai riferimento ad «extraprofitti», cosicché resterebbe indeterminata quale maggiore capacità contributiva il tributo sia volto a colpire.

Tale incertezza, deduce la ricorrente, si porrebbe in contrasto sia con l'art. 23 della Costituzione, che, prevedendo una chiara riserva di legge in relazione alle prestazioni patrimoniali, impone al legislatore di individuare gli elementi essenziali identificativi della prestazione tributaria, ivi incluso il presupposto, cioè il fatto al verificarsi del quale la prestazione è dovuta, sia con gli artt. 3 e 53 della Costituzione, dal momento che, pur rientrando nella discrezionalità del legislatore la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva, che può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza, tale discrezionalità incontra il limite della non arbitrarietà.

Infatti, le norme costituzionali citate esigono che il presupposto del prelievo abbia «un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)» (Corte costituzionale, sentenza n. 341/2000, ripresa sul punto dalla sentenza n. 223/2012).

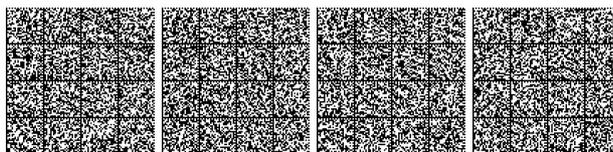
Così non sarebbe nel caso di specie, atteso che le regole dettate per la determinazione della base imponibile apparirebbero di per sé irragionevoli e tecnicamente errate, non consentendo di determinare e colpire una ricchezza che sia in qualche modo riconducibile ad una nozione economica di extraprofitto.

Invero, il contributo di cui trattasi, così come configurato dal legislatore, inciderebbe su materia imponibile del tutto diversa dai presunti sovraprofitti delle imprese energetiche, ed anche su soggetti che in nessun modo hanno beneficiato di eventuali sovraprofitti.

A tale proposito, la ricorrente ha premesso che l'art. 37 decreto-legge n. 21/2022, con riferimento ai soggetti passivi, dispone al primo comma che sono tali: a) i soggetti che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, i soggetti che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, i soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale e i soggetti che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi; b) i soggetti che, per la successiva rivendita, importano a titolo definitivo energia elettrica, gas naturale o gas metano, prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

Ha evidenziato la ricorrente che i soggetti incisi dal contributo sono individuati sulla base di un criterio puramente qualitativo, che è rappresentato dalla loro appartenenza ai mercati energetici nel significato più ampiamente inteso, senza alcuna declinazione specifica del contributo a seconda dello svolgimento in concreto delle diverse attività, né alcuna specificazione riguardante i soggetti che svolgono più attività, sia comprese che non comprese nell'elencazione sopra riportata.

Con riferimento alla quantificazione della base imponibile, il secondo comma del citato art. 37 precisa che essa è costituita «dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021». A tal fine, la norma richiama quindi la disciplina in materia di IVA, e nello specifico quella delle relative liquidazioni periodiche («LIPE»).



2.2. Inidoneità allo scopo della norma.

Tanto premesso, la ricorrente ha osservato che, ove pure il contributo avesse realmente per obiettivo la tassazione dei sovrapprofitti delle imprese energetiche, la sua concreta articolazione tecnica si dimostrerebbe del tutto inidonea allo scopo, non apparendo in alcun modo progettato per incidere su una materia imponibile coincidente con eventuali sovrapprofitti energetici.

Infatti, il contributo grava:

a) su materia imponibile del tutto diversa da margini di «sovrapprofitti» quali che siano, atteso che, essendo il tributo calcolato su un differenziale tra «saldi IVA», gli è totalmente estraneo qualsivoglia meccanismo di determinazione del «sovrapprofitti» basato vuoi sul rendimento degli investimenti, vuoi sul margine lordo su merci, ecc.;

b) su una platea indistinta e variegata di soggetti, molti dei quali non hanno beneficiato in nessun modo dell'ascesa dei prezzi e delle tariffe del settore;

c) su un valore che raffronta i dati delle LIPE realizzati nell'anno corrente con quelli realizzati in un periodo (quello pandemico) intrinsecamente anomalo, nei quali l'imponibile IVA delle società era influenzato da variabili casuali e imprevedibili, quindi del tutto inidoneo a fungere da riferimento per individuare e calcolare una supposta «plus-ricchezza», e cioè l'ipotetico «sovrapprofitti», realizzato dalle imprese.

Apparirebbe, quindi, ancora più evidente la violazione delle norme costituzionali citate, atteso che il sacrificio ai principi di eguaglianza e capacità contributiva recato da un tributo speciale e selettivo non dev'essere sproporzionato e non deve degradare in arbitraria discriminazione, in quanto «la sua struttura deve raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice». Pertanto, «Se ... il presupposto economico che il legislatore intende colpire è la eccezionale redditività dell'attività svolta in un settore che presenta caratteristiche privilegiate in un dato momento congiunturale, tale circostanza dovrebbe necessariamente riflettersi sulla struttura dell'imposizione» (Corte costituzionale n. 10/2015).

Più specificamente, la ricorrente ha sottolineato:

A) — L'inidoneità ad intercettare presunti «extraprofitti» del meccanismo scelto per la determinazione della base imponibile, tenuto conto che le operazioni rilevanti ai fini IVA si fondano su fattori che, sia sul fronte delle operazioni attive che sul fronte di quelle passive, possono non avere alcuna relazione con gli extraprofitti, intesi come un incremento degli utili dell'impresa di tipo congiunturale, dovuto ad attività speculativa oppure a circostanze esterne rispetto all'attività dell'impresa.

Invero, mentre il concetto di «sovrapprofitti» si può al più calcolare sulla dinamica dei margini ovvero sugli utili «incrementali», la base imponibile quantificata in base alle norme in materia di IVA non tiene conto dei relevantissimi elementi di costo che insistono in maniera significativa sui profitti, e quindi sugli ipotetici «sovrapprofitti», del settore. Si pensi, in particolare, agli oneri di gestione (primi tra tutti i costi di personale), agli ammortamenti o ai differenziali realizzati su contratti derivati, che se sono considerati non soggetti ad IVA non sono computabili ai fini del contributo, ma rilevano ai fini della quantificazione dei profitti straordinari.

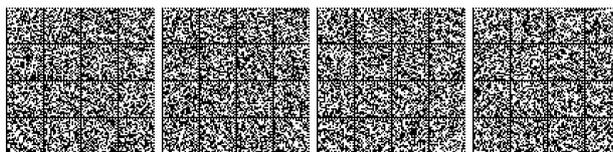
Inoltre, alla base imponibile IVA concorrono elementi del tutto svincolati da un concetto di «sovrapprofitti» incrementale, sia in senso economico che finanziario, come ad esempio le operazioni straordinarie (cessioni di partecipazioni, fusioni, scissioni etc.), che alterano l'omogeneità degli elementi soggettivi ed oggettivi di raffronto fra i due periodi di riferimento individuati dal citato art. 37 e coinvolgono in ogni caso vicende estranee alla gestione caratteristica dell'impresa, alla quale soltanto dovrebbero essere ricollegabili gli extraprofitti.

Ed ancora, secondo l'interpretazione dell'Amministrazione finanziaria (circolare n. 22/E del 23 giugno 2022), il contributo in esame si applica sull'interezza del fatturato ritratto da tutte le attività esercitate, anche nel caso di soggetti operanti anche al di fuori dell'ambito energetico, così confermando che l'imposizione fiscale può estendersi anche a redditi maturati in settori di attività totalmente diversi da quello energetico, che in nessun modo si presuppongono beneficiati dall'andamento del prezzo dei prodotti energetici.

Irragionevole appare, altresì, il fatto che il contributo, gravando sul fatturato IVA, incide su elementi radicalmente estranei alla definizione di profitto in senso economico o fiscale, come tipicamente accade con gli importi riferiti alle accise traslate sui clienti, che rappresentano componenti fiscali in definitiva riversate allo Stato, che non rientrano in alcun modo nella definizione di profitto in senso economico o fiscale, sicché non possono rappresentare in alcun modo un incremento rilevante di «ricchezza» tassabile.

A ciò si aggiunga che, proprio perché le accise sono un tributo che viene riversato allo Stato e non un provento che rimane nella disponibilità dei soggetti passivi, includere le medesime nella base imponibile del contributo vuole dire applicare un tributo su un altro tributo, con un risultato manifestamente irrazionale.

Peraltro, le accise sono commisurate alle quantità del prodotto venduto e non all'incremento di prezzo dello stesso e, quindi, non dipendono in nessun modo dall'aumento dei «margini», e cioè dei «profitti», delle imprese.



La ricorrente ha quindi concluso che la base imponibile su cui calcolare il contributo, così come attualmente configurata dall'art. 37, sarebbe fortemente distorta e molto lontana dal rappresentare un indicatore della reale capacità contributiva del soggetto obbligato.

B) — L'inidoneità ad isolare un presunto sovrapprofitto anche delle norme in materia di competenza temporale.

Osserva la ricorrente che per isolare un preteso sovrapprofitto — e, prima ancora, un eventuale profitto — è necessario che la struttura di un tributo sia idonea a correlare le componenti attive con le corrispondenti componenti passive. Il principio di competenza economica, così come il principio di cassa, presuppone infatti la correlazione tra costi e ricavi proprio al fine di calcolare un preciso risultato economico realizzato in un determinato lasso di tempo. Tale principio non esiste nel sistema dell'IVA la quale, essendo un'imposta che grava sulle singole operazioni, si disinteressa di eventuali collegamenti tra le masse di operazioni attive e passive, non essendo strutturalmente demandata ad intercettare un risultato differenziale tra tali masse.

Anche sotto questo profilo, pertanto, la base imponibile del contributo in esame sarebbe del tutto sbilanciata: quest'ultimo, sebbene volto specificamente a colpire un differenziale, vale a dire un sovrapprofitto incrementale, appiattendosi sulle norme IVA mutua da quest'ultima imposta anche le regole di imputazione temporale delle operazioni; regole che tuttavia non sono in nessun modo idonee ad intercettare un profitto e men che meno un sovrapprofitto, dal momento che non sono affatto basate sul criterio di competenza che — raffrontando temporalmente i ricavi con i relativi costi — consente di determinare con precisione il risultato economico dell'attività.

C) — L'inidoneità anche del periodo di tempo preso a riferimento dalla norma (1° ottobre 2021 – 30 aprile 2022) a rappresentare ipotetici sovrapprofitti realizzati dalle imprese.

Innanzitutto, si tratta di un periodo troppo breve e completamente svincolato dall'anno solare/esercizio. È infatti ben possibile che, a fronte di un risultato economico positivo consuntivato nel periodo temporale rilevante ai fini del contributo, le società realizzino nei mesi successivi rilevanti perdite. L'individuazione di un così breve lasso temporale non è quindi di per sé, in concreto, sufficientemente significativo per inquadrare un incremento di «valore» che sia legato a un maggiore profitto.

A ciò si aggiunga che gli extraprofitti realizzati nel 2021-2022, rispetto al corrispondente periodo 2020-2021, spesso sono dovuti al fatto che durante la pandemia le società erano in perdita. Il semestre compreso tra il 1° ottobre 2020 ed il 30 aprile 2021, infatti, ha risentito del calo dei consumi dei prodotti energetici dovuto al perdurare dell'emergenza sanitaria e delle connesse misure di contenimento, che ha comportato un minor impiego di tali prodotti.

Pertanto, il differenziale che confluisce nella base imponibile del contributo non rappresenta un «sovrapprofitto» posto in relazione con un «ordinario» profitto realizzato nel periodo precedente, riconducibile — nell'opinione del legislatore — ad una posizione «di vantaggio» dell'impresa sul mercato dovuta all'aumento delle tariffe, ma si rivela incrementale solo perché posto in relazione con una perdita realizzata in costanza di pandemia.

In buona sostanza, in tale settore il sovrapprofitto non è riconducibile ad un incremento dei prezzi, ma solo ad un incremento delle quantità vendute, che, a sua volta, non rappresenta un risultato positivamente straordinario, ma un «ripristino» della situazione ordinaria rispetto a quella, negativamente straordinaria, realizzata in costanza di emergenza pandemica.

Ha quindi osservato la ricorrente che l'aumento delle vendite nell'arco temporale preso in considerazione dall'art. 37 decreto-legge n. 21/2022 non sarebbe affatto il sintomo di un sovrapprofitto, né dello sfruttamento di una situazione di vantaggio derivante dall'aumento dei prezzi.

Infatti, non è l'aumento delle vendite ciò che genera una capacità contributiva aggiuntiva come quella che la predetta norma vorrebbe colpire, ma semmai l'aumento dei margini. La disposizione, irragionevolmente, non ha però distinto tra l'operatore che abbia effettivamente potuto fruire di margini più elevati, a parità di costi, grazie alla vertiginosa crescita dei prezzi delle materie prime energetiche, e l'operatore che, invece, abbia soltanto aumentato le proprie vendite. Quest'ultimo non esibisce alcuna capacità contributiva aggiuntiva che non sia già peraltro incisa dalle ordinarie imposte sui redditi e, soprattutto, non palesa una capacità contributiva differente da qualunque operatore economico, diverso da quelli che agiscono nei mercati delle fonti di energia, che abbia in quel dato periodo storico, superata la fase pandemica, aumentato i propri livelli produttivi.

Dunque, ha concluso la ricorrente, assoggettare adesso questo aumento ad un contributo straordinario sarebbe manifestamente ingiusto ed irrazionale, atteso che l'imposizione fiscale colpirebbe non un extraprofitto propriamente detto, ma il mero ordinario profitto realizzato dall'impresa, più elevato rispetto al periodo precedente solo in ragione di un incremento di volumi dovuto a ragioni contingenti.



D) — L'omessa considerazione, nel calcolo della base imponibile, dei derivati realizzati per la copertura delle variazioni prezzo dei prodotti oggetto dell'attività caratteristica, quale ulteriore elemento di incoerenza del prelievo fiscale in esame.

Premesso che le società operanti nei settori incisi dal contributo sostengono ingenti costi, anch'essi aumentati data la contingenza economica, rappresentati da differenziali negativi realizzati su contratti derivati, ha osservato la ricorrente che tali costi, non rappresentando corrispettivi di una controprestazione, secondo quanto chiarito dalle indicazioni di prassi dell'Amministrazione finanziaria (risoluzione MEF n. 77 del 16 luglio 1998), non concorrono all'ammontare complessivo delle operazioni passive ai fini dell'IVA, in quanto correttamente trattati come non soggetti al tributo, e conseguentemente, pur rilevando in misura significativa ai fini della quantificazione dei redditi delle società, non assumono alcuna rilevanza ai fini del calcolo della base imponibile del contributo, in quanto — come detto — non soggetti ad IVA e, quindi, non contabilizzati nelle relative liquidazioni periodiche.

Si tratta di contratti che prevedono l'impegno delle parti a versare importi differenziali, da stabilire in base alle quotazioni di determinati beni, stipulati dalle imprese energetiche a copertura di rischi legati all'andamento delle quotazioni di beni che costituiscono materie prime o prodotti finiti oggetto della propria attività. L'esigenza sottesa a tali contratti è, in sostanza, quella di evitare che tali quotazioni possano causare l'erosione dei margini di guadagno per effetto dell'aumento del prezzo di materie prime o della contrazione del prezzo dei prodotti oggetto dell'attività.

Non può quindi dubitarsi che tali componenti siano direttamente riconducibili all'attività di impresa, trattandosi di costi specificamente riferibili al suo oggetto: conseguentemente, non può nemmeno dubitarsi che essi concorrano, sia in senso economico che giuridico, alla produzione di profitti e quindi, di eventuali «sovraprofiti» realizzati nell'esercizio di quella stessa attività.

La ricorrente ha quindi concluso evidenziando che l'omessa rilevanza dei differenziali ai fini del contributo per il solo fatto di non rilevare ai fini dell'IVA, sarebbe indice di un ulteriore motivo di irragionevolezza del criterio (e, in ogni caso, del tributo), per la sua inidoneità — anche per tale via — a rappresentare correttamente la ricchezza che esso intende tassare.

Anche sotto tale aspetto, il Contributo apparirebbe del tutto inidoneo a rappresentare correttamente il supposto «sovraprofito» che intende colpire.

2.3. Modelli di corretta tassazione degli extraprofiti, non seguiti dal legislatore.

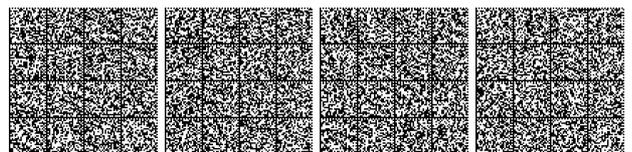
La ricorrente ha evidenziato che il legislatore aveva a disposizione almeno tre modelli di «corretta» tassazione dei sovraprofiti incrementali, di cui tuttavia non avrebbe in alcun modo tenuto conto.

2.3.1. — Un primo modello è quello disegnato nel regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio dell'UE del 6 ottobre 2022 «relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia», che delinea al Capo III, artt. 14 e ss., un «contributo di solidarietà» gravante sugli «utili eccedenti» generati dalle attività energetiche ad esso soggette (attività estrattive).

Tale norma è esplicitamente ispirata al medesimo scopo che orienta il contributo italiano, vale a dire intervenire sui sovraprofiti delle società energetiche per redistribuire tali *plus*-ricchezze ai soggetti che stanno subendo gli effetti dell'incremento dei prezzi dei prodotti e servizi energetici, ma le relative strutture sono radicalmente differenti. Il contributo europeo, infatti, mira ad intercettare proprio i sovraprofiti derivanti dagli incrementi di prezzo e riesce in questo intento includendo nella propria base imponibile gli utili «determinati in base alla normativa fiscale nazionale nell'esercizio fiscale che inizia il 1° gennaio 2022 o successivamente, che eccedono un aumento del 20% degli utili imponibili medi, determinati secondo la normativa tributaria nazionale, dei tre esercizi fiscali che iniziano il 1° gennaio 2019 o successivamente».

Come chiarito nel Considerando 13 del regolamento citato, l'intenzione del legislatore europeo è quella di tassare solo gli utili «straordinari» realizzati dalle imprese soggette al tributo. Viene infatti ribadito che il contributo straordinario sulle imprese estrattive deve essere «adeguato per gestire gli utili eccedenti in caso di circostanze impreviste. Tali utili non corrispondono agli utili ordinari che le imprese e le stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione si sarebbero aspettati o avrebbero potuto prevedere di ottenere in circostanze normali, se non si fossero verificati eventi imprevedibili sui mercati dell'energia»; ciò sempre al fine di garantire «condizioni di parità in tutta l'Unione».

Ha osservato la ricorrente che il regolamento riesce a disegnare un'imposta idonea ad isolare solo il sovraprofito ritratto dalle imprese tassate, incidendo sui profitti in una accezione incrementale, in relazione alla particolare congiuntura economica. Tale caratteristica sembrerebbe del tutto assente nel contributo italiano, che non solo — e a monte — non sarebbe idoneo ad incidere sui «profitti», ma men che meno riuscirebbe ad isolare un loro incremento, e cioè un «sovraprofito».



2.3.2. — Un secondo modello, anch'esso comunitario, è quello proposto nella «Comunicazione *RePowerEU*: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili», pubblicata l'8 marzo 2022 dalla Commissione europea.

Nel relativo Allegato 2, la Commissione ha infatti stabilito delle linee guida per orientare gli Stati membri verso una tassazione degli utili inframarginali compatibile con il diritto eurounitario, rilevando, tra l'altro, che:

«tale misura dovrebbe tuttavia essere attentamente concepita per evitare inutili distorsioni del mercato»;

«il metodo di calcolo dei rendimenti da considerare eccessivi [...] dovrebbero essere chiaramente e specificamente giustificati» ed i profitti fortuiti «dovrebbero essere definiti sulla base di criteri ed eventi oggettivi e verificabili» al fine di evitare «qualsiasi uso arbitrario che comporterebbe gravi distorsioni»;

«le tendenze a lungo termine dei prezzi derivanti dagli sviluppi strutturali del mercato e il segnale del prezzo del carbonio proveniente dall'EU ETS non dovrebbero essere influenzati, in modo da non interferire con i segnali di prezzo a lungo termine che contribuiscono alla copertura dei costi fissi e di investimento»;

«la misura non dovrebbe essere retroattiva e dovrebbe recuperare unicamente una quota degli utili effettivamente realizzati».

Ha osservato, quindi, la ricorrente che la Commissione europea ha fornito agli Stati membri indicazioni sufficientemente chiare per «disegnare» tributi che devono incidere soltanto sull'extraprofitto delle imprese energetiche e che non devono alterare il normale funzionamento concorrenziale del mercato, in coerenza con i generali principi dell'ordinamento dell'Unione europea. Tuttavia, nessuna di tali indicazioni sarebbe stata recepita dal legislatore italiano, atteso che il contributo in argomento, per come concepito, non solo non definirebbe in maniera «oggettiva e verificabile» i sovraprofitto tassabili, ma escluderebbe anche dalla base imponibile tutti i costi «di investimento».

2.3.3. — Un terzo modello, puramente «domestico», emerge dalla sentenza n. 10/2015 della Corte costituzionale sulla nota «*Robin Hood Tax*».

Secondo la Corte costituzionale, la congiuntura economica caratterizzata da un eccezionale rialzo dei prezzi di prodotti energetici al contempo insostenibile per gli utenti può incrementare sensibilmente i margini di profitto degli operatori dei settori interessati e quindi costituire «un elemento idoneo a giustificare un prelievo differenziato che colpisca gli eventuali “sovra-profitti” congiunturali». Tuttavia, «affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione, la sua struttura deve coerentemente ricordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice». Ciò non avveniva nel caso della maggiorazione dell'aliquota IRES prevista dal decreto-legge n. 112/2008, in quanto il tributo «si applica[va] all'intero reddito di impresa, anziché ai soli “sovra-profitti”».

Il precedente fornisce però preziose indicazioni al legislatore per disegnare un'imposta equa. Si legge infatti nella pronuncia che:

«sebbene una pluralità di indizi contenuti nel testo normativo impugnato e nei relativi lavori preparatori suggeriscano che l'intento del legislatore fosse quello di colpire i “sovra-profitti” conseguiti da detti soggetti in una data congiuntura economica, in realtà la struttura della nuova imposta non sarebbe poi coerente con tale *ratio* giustificatrice»;

«la possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta»;

«se, come nel caso in esame, il presupposto economico che il legislatore intende colpire è la eccezionale redditività dell'attività svolta in un settore che presenta caratteristiche privilegiate in un dato momento congiunturale, tale circostanza dovrebbe necessariamente riflettersi sulla struttura dell'imposizione»;

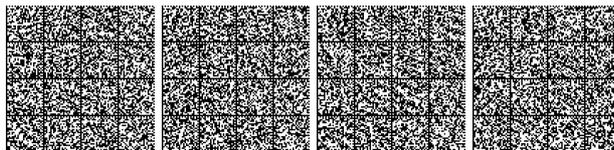
«il vizio di irragionevolezza è evidenziato dalla configurazione del tributo in esame come maggiorazione di aliquota che si applica all'intero reddito di impresa, anziché ai soli “sovra-profitti”».

A contrario, dalla sentenza si evince che un'imposta sui sovraprofitto è, in linea di principio, equa e costituzionale a condizione che sia idonea ad incidere sui «profitti» in un'accezione «incrementale» in relazione alla «particolare congiuntura economica».

La ricorrente ha dunque evidenziato che nessuna di queste indicazioni sarebbe stata recepita nel contributo in esame, che non solo — e a monte — non sarebbe idoneo ad incidere sui «profitti», ma men che meno riuscirebbe ad isolare un loro incremento, e cioè un «sovraprofitto».

Le conclusioni, allora, non potrebbero che essere identiche a quelle tratte nella citata sentenza: anche il contributo di cui all'art 37 decreto-legge n. 21/2022, al pari del suo «precedente», è incompatibile con le norme costituzionali sopra indicate, in quanto il suo presupposto non si «riflette sulla struttura dell'imposizione».

2.4. Sulla base delle considerazioni sopra esposte, la ricorrente, con riferimento alla violazione degli artt. 23, 3 e 53 della Costituzione, ha prospettato una duplice conclusione.



O l'intenzione del legislatore in realtà non sarebbe quella di indirizzare il contributo sui «sovraprofiti» delle imprese energetiche, ed allora risulterebbe confermata la più totale mancanza di ragioni giustificative del contributo, in violazione delle norme costituzionali di cui sopra.

Oppure — e in subordine logico — il contributo sarebbe ipoteticamente inteso a colpire proprio i sovraprofiti, ma in tale caso esso si dimostrerebbe di fatto completamente inadeguato allo scopo, perché articolato in previsioni del tutto inidonee ad incidere selettivamente su tali grandezze economiche e su chi ne è eventualmente titolare, con l'inevitabile conseguenza della più totale discriminatorietà ed irragionevolezza dell'intervento normativo, ancora in violazione delle norme costituzionali indicate.

2.5. Per quanto riguarda, in particolare, i profili rilevanti *ex art. 3* della Costituzione, la ricorrente ha evidenziato la portata discriminatoria del contributo, interna o esterna al mercato energetico.

In primo luogo, esso determinerebbe una chiara discriminazione tra le imprese del settore energetico e la restante platea dei contribuenti operanti in altri settori merceologici che pure hanno realizzato consistenti extraprofiti durante e dopo la crisi pandemica, senza tuttavia essere in alcun modo colpiti dall'imposta (ad. es. i settori bancario-finanziario o farmaceutico).

In secondo luogo, esso determinerebbe discriminazioni interne allo stesso mercato energetico, gravando il contributo solo su alcune delle imprese che operano nel settore energetico e risolvendosi in un vantaggio degli operatori operanti nel settore energetico che — per ragioni del tutto «casuali» — non sono assoggettati al medesimo, non essendo in grado di isolare soggetti che abbiano realizzato una maggiore capacità contributiva effettiva rispetto ai concorrenti.

In terzo luogo, il contributo, mandando esenti da imposta operatori che hanno realizzato extraprofiti per importi inferiori a 5 milioni di euro o in una percentuale inferiore al 10 per cento, introdurrebbe un regime fiscale differenziato pur a fronte di situazioni del tutto comparabili.

La ricorrente ha quindi concluso evidenziando che il contributo in commento non sarebbe conforme a Costituzione anche per le evidenti discriminazioni interne al settore energetico, non giustificate da alcuna differenziazione in relazione ad una diversa capacità contributiva, in manifesta violazione dell'art. 3 della Costituzione.

3. Violazione degli artt. 53 e 42 della Costituzione.

3.1. La ricorrente ha evidenziato che l'art. 37 decreto-legge n. 21/2022, nella misura in cui accetta che il contributo possa avere effetti ablativi anche integrali della capacità economica del soggetto inciso, sarebbe in palese contrasto anche con gli artt. 53 e 42 della Costituzione.

Invero, il contributo in concreto dovuto dalla ricorrente ammonta a complessivi euro 507.782.828,10 ed ha un impatto dirompente sui conti della Società, come documentato dai bilanci prodotti in atti, non solo erodendo integralmente il risultato operativo e l'utile ante imposte dell'ultimo esercizio concluso, ma addirittura superando ampiamente il patrimonio netto della stessa, come risultante dall'ultimo bilancio approvato.

Infatti, proprio a causa del neointrodotta contributo, il socio Eni S.p.a. si è visto costretto a ricapitalizzare la società ricorrente, per evitare di incorrere nelle conseguenze di cui all'art. 2447 c.c.

Pertanto, la ricorrente ha osservato che la predetta imposta sortirebbe effetti tipicamente espropriativi e, anche per tale via, si rivelerebbe incostituzionale.

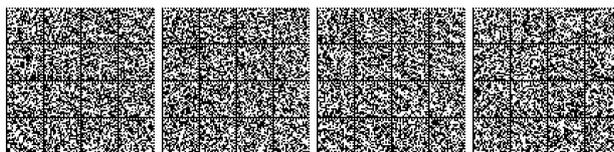
Con riferimento all'art. 42 della Costituzione, norma posta dai costituenti a garanzia della proprietà privata, un livello di imposizione tale da superare la ricchezza disponibile del contribuente conduce inevitabilmente all'ablazione graduale del patrimonio. Inoltre, l'art. 42 della Costituzione, quando al secondo comma dispone che «la legge determina i modi di acquisto della proprietà privata», garantisce l'esistenza del mercato, ossia di un luogo in cui i privati scambiano i propri beni. Perché vi sia un mercato è necessaria la circolazione dei capitali, impossibile se i singoli sono privati, per effetto di un «supposto» tributo, del complesso dei beni economici necessario al soddisfacimento delle primarie necessità.

In sintesi, il legittimo sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà, pena la violazione della norma citata (Corte costituzionale, sentenza n. 348/2007).

L'art. 53 della Costituzione opera, inoltre, da ulteriore baluardo contro prelievi il cui presupposto, pur essendo economicamente apprezzabile o sintomatico, sia configurato in modo da generare l'erosione progressiva dell'oggetto cui è riferita l'imposta, oppure contro prelievi che sottraggono integralmente la stessa ricchezza tassata o in una misura che possa fondatamente minacciare l'equilibrio tra i bisogni finanziari del settore pubblico e l'interesse dei singoli.

Peraltro, l'art. 53 della Costituzione, e in particolare il concetto di «capacità contributiva», reca in sé il divieto di imposizione espropriativa.

Non è infatti consentito al legislatore soddisfare «l'interesse fiscale» in ogni modo, ma tale bisogno deve essere bilanciato con gli altri valori costituzionali, in quanto l'art. 53 della Costituzione non indica alcuna prevalenza dell'interesse fiscale rispetto agli altri diritti costituzionalmente tutelati.



4. Violazione dell'art. 117 della Costituzione e, in via mediata, dell'art. 1 del Primo Protocollo CEDU.

La ricorrente ha evidenziato che il contributo *ex art. 37* decreto-legge n. 21/2022 si porrebbe in manifesta violazione dell'art. 1 del Primo Protocollo CEDU e, per esso, dell'art. 117 della Costituzione, che impone al legislatore di operare nel rispetto degli obblighi internazionali.

L'art. 1 del Primo Protocollo CEDU è posto a presidio della tutela proprietaria, prevedendo al primo comma, primo periodo, la regola secondo cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni» e così vietando, in via generale, ogni compressione al libero godimento dei beni stessi. I periodi successivi del testo della disposizione autorizzano, a certe condizioni, la limitazione del diritto di proprietà: il secondo periodo del primo comma prevede, infatti, che «nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale».

Il secondo comma dispone a sua volta che «le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

Tanto premesso, la ricorrente ha osservato che il contributo in esame determinerebbe una limitazione della tutela proprietaria nel godimento dei beni della medesima, risolvendosi in una contribuzione in denaro che determina l'erosione di tutto il patrimonio netto sociale, come già sopra evidenziato.

Tale limitazione non sarebbe giustificata sulla base di una delle eccezioni ammesse dal secondo paragrafo dell'art. 1, con particolare riferimento alla seconda eccezione, che legittima le privazioni della tutela proprietaria volte ad «assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende» (art. 1, par. 2).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, una restrizione della tutela proprietaria, anche se basata su ragioni di ordine fiscale, deve comunque:

essere legittima, nella consapevolezza che «l'esistenza di una base giuridica nel diritto interno non è di per sé sufficiente a soddisfare il principio di liceità» in quanto detta base giuridica «deve avere una certa qualità, ovvero deve essere compatibile con lo stato di diritto e deve fornire garanzie contro l'arbitrarietà» (CEDU, *N.K.M. vs. Hungary*, sentenza del 14 maggio 2013);

rispondere ad un «giusto equilibrio» tra le esigenze pubbliche e quelle di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. Nell'ambito di tale equilibrio, il potere impositivo trova un chiaro limite proprio nel divieto di introdurre «imposte confiscatorie», le quali incidono sui beni del contribuente in maniera così dirompente da alterare in maniera illegittima e radicale l'equilibrio tra interesse fiscale e diritto alla tutela proprietaria.

La Corte EDU ha avuto modo di esaminare la questione in tre recenti sentenze emesse nei confronti dell'Ungheria (CEDU, *N.K.M. vs. Hungary*, sentenza del 14 maggio 2013; CEDU, *Gáll vs. Hungary*, sentenza del 25 giugno 2013 e CEDU, *R.Sz. vs. Hungary*, sentenza del 2 luglio 2013.), nelle quali è stata accertata una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU posta in essere dal legislatore ungherese, dato che quest'ultimo aveva introdotto retroattivamente un'imposta molto gravosa sulle somme corrisposte ai lavoratori del pubblico impiego in occasione della conclusione del rapporto di lavoro.

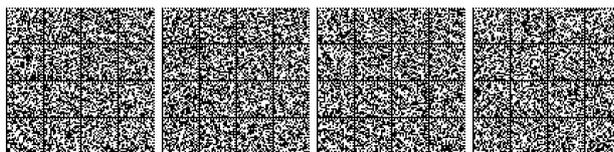
Nelle pronunce, la Corte ha avuto modo di definire quando un'imposta può essere considerata confiscatoria, chiarendo che: «un'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni, anche se avvenuta alle condizioni previste dalla legge — che implica l'assenza di arbitrarietà — e nell'interesse pubblico, deve sempre trovare un «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale della collettività e le esigenze della tutela dei diritti fondamentali della persona. In particolare, deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e la finalità perseguita dal provvedimento impugnato».

Alla luce di tali premesse, l'imposta ungherese doveva considerarsi contraria al citato art. 1 in quanto la misura contestata:

- 1) comportava un onere «eccessivo e individuale da parte del ricorrente»;
- 2) riguardava «solo un determinato gruppo di soggetti»;
- 3) era da considerarsi «retroattiva» nell'accezione intesa dalla stessa Corte EDU.

La ricorrente ha quindi evidenziato che il contributo di cui all'art. 37 decreto-legge n. 21/2022 presenta tutte e tre le citate caratteristiche, erodendo da solo tutto il patrimonio netto della società, con effetto espropriativo evidente, avendo natura intrinsecamente discriminatoria, come già sopra argomentato, ed essendo un prelievo con caratteristiche di retroattività, gravando su una ricchezza comunque formatasi ben prima della sua entrata in vigore, nonché privo del requisito della prevedibilità, determinando retroattivamente una situazione sfavorevole in capo ai contribuenti che non avrebbe potuto essere ragionevolmente prevista.

5. La Corte concorda con le suddette considerazioni e ritiene rilevante, posto che la presenza dell'art. 37 decreto-legge n. 21/2022 nell'ordinamento giuridico, osta al richiesto rimborso, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della predetta norma secondo i profili dedotti dalla ricorrente.



P.Q.M.

La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma;

Nella Camera di consiglio del 3 maggio 2023;

A scioglimento della riserva ex art. 35, decreto legislativo n. 546/1992 assunta all'udienza del 5 aprile 2023;

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 decreto-legge n. 21/2022, convertito in legge n. 51/2022, come modificato dall'art. 55 decreto-legge n. 50/2022, convertito in legge n. 91/2022, per violazione degli artt. 3, 23, 42, 53, 117 della Costituzione e, in via mediata, dell'art. 1 del Primo Protocollo CEDU.

Sospende il giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla Segreteria che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Roma, 3 maggio 2023

Il Presidente: PROIETTI

Il Giudice-estensore: SALASSA

23C00191

N. 147

*Ordinanza del 27 giugno 2023 del Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma
sul ricorso proposto da Esso Italiana srl contro Agenzia entrate - Direzione regionale Lazio*

Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell'IVA.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI ROMA

SEZIONE 27

Riunita in udienza il 5 aprile 2023 alle ore 09,30 con la seguente composizione collegiale:

Proietti Roberto, Presidente;

Salassa Pier Marco, relatore;

Venanzi Mario, Giudice;



in data 3 maggio 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 840/2023 depositato il 16 gennaio 2023;
proposto da: Esso Italiana S.r.l. - 00473410587;
difeso da: Davide De Girolamo - DGRDVD77A24H501P; Livia Salvini - SLVLI57H67H501M;
rappresentato da: Giovanni Murano - MRNGNN61L23H501N;
ed elettivamente domiciliato presso: davidedegirolamo@ordineavvocatiroma.org;
contro: Agenzia Entrate - Direzione regionale Lazio;
elettivamente domiciliato presso: dr.lazio.gtpec@pce.agenziaentrate.it;
Avente ad oggetto l'impugnazione di:
Silenzio Rifiut n. IST. del 22 luglio 2022 caro bollette 2022;
a seguito di discussione in pubblica udienza.

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

1. — La società Esso Italiana S.r.l. ha proposto ricorso contro l'Agenzia delle Entrate - Direzione regionale del Lazio, avverso il silenzio-rifiuto maturato con riferimento alla richiesta di rimborso dell'importo di euro 36.538.389,30 corrisposto in data 30 giugno 2022 *ex art. 37* decreto-legge n. 21/2022, convertito in legge 51/2022, come modificato dall'art. 55 decreto-legge n. 50/2022, convertito in legge n. 91/2022, a titolo di «contributo straordinario contro il caro bollette», oltre interessi maturati e maturandi, presentata via PEC all'Amministrazione finanziaria in data 22 luglio 2022.

La ricorrente ha dedotto, sia nell'istanza di rimborso che nel ricorso, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37 decreto-legge n. 21/2022 sotto molteplici profili.

La predetta norma sarebbe, infatti, costituzionalmente illegittima per:

2. — Violazione degli articoli 23, 3 e 53 della Costituzione.

2.1. — Genericità, indeterminatezza e irragionevolezza del presupposto.

La ricorrente ha evidenziato che l'art. 37, decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito in legge 20 maggio 2022, n. 51, ha introdotto un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico. Tuttavia, i soli elementi essenziali del contributo che il legislatore si è premurato di individuare sono i soggetti passivi e i criteri di determinazione (base imponibile e aliquota), mentre il legislatore non ha individuato e definito il presupposto del tributo.

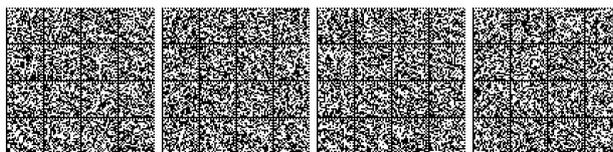
Non sarebbe quindi possibile comprendere, nella sostanza, quale sia la manifestazione di capacità contributiva che l'imposta intende individuare e colpire.

Solo dalla lettura dei lavori preparatori sembrerebbe potersi dedurre che il contributo in esame dovrebbe intercettare asseriti «extraprofiti» di cui le imprese del comparto dell'energia avrebbero beneficiato, in relazione all'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore verificatosi a causa della crisi internazionale conseguente all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Tuttavia, nella norma in esame non si fa mai riferimento ad «extraprofiti», cosicché resterebbe indeterminata quale maggiore capacità contributiva il tributo sia volto a colpire.

Tale incertezza, deduce la ricorrente, si porrebbe in contrasto sia con l'art. 23 della Costituzione, che, prevedendo una chiara riserva di legge in relazione alle prestazioni patrimoniali, impone al legislatore di individuare gli elementi essenziali identificativi della prestazione tributaria, ivi incluso il presupposto, cioè il fatto al verificarsi del quale la prestazione è dovuta, sia con gli articoli 3 e 53 della Costituzione, dal momento che, pur rientrando nella discrezionalità del legislatore la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva, che può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza, tale discrezionalità incontra il limite della non arbitrarietà.

Infatti, le norme costituzionali citate esigono che il presupposto del prelievo abbia «un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (articoli 2 e 3 della Costituzione)» (Corte costituzionale, sentenza n. 341/2000, ripresa sul punto dalla sentenza n. 223/2012).

Così non sarebbe nel caso di specie, atteso che le regole dettate per la determinazione della base imponibile apparirebbero di per sé irragionevoli e tecnicamente errate, non consentendo di determinare e colpire una ricchezza che sia in qualche modo riconducibile ad una nozione economica di extraprofitto.



Invero, il contributo di cui trattasi, così come configurato dal legislatore, inciderebbe su materia imponibile del tutto diversa dai presunti sovrapprofitti delle imprese energetiche, ed anche su soggetti che in nessun modo hanno beneficiato di eventuali sovrapprofitti.

A tale proposito, la ricorrente ha premesso che l'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, con riferimento ai soggetti passivi, dispone al primo comma che sono tali: *a)* i soggetti che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, i soggetti che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, i soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale e i soggetti che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi; *b)* i soggetti che, per la successiva rivendita, importano a titolo definitivo energia elettrica, gas naturale o gas metano, prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

Ha evidenziato la ricorrente che i soggetti incisi dal contributo sono individuati sulla base di un criterio puramente qualitativo, che è rappresentato dalla loro appartenenza ai mercati energetici nel significato più ampiamente inteso, senza alcuna declinazione specifica del contributo a seconda dello svolgimento in concreto delle diverse attività, né alcuna specificazione riguardante i soggetti che svolgono più attività, sia comprese che non comprese nell'elencazione sopra riportata.

Con riferimento alla quantificazione della base imponibile, il secondo comma del citato art. 37 precisa che essa è costituita «dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021». A tal fine, la norma richiama quindi la disciplina in materia di IVA, e nello specifico quella delle relative liquidazioni periodiche («LIPE»).

2.2. — Inidoneità allo scopo della norma.

Tanto premesso, la ricorrente ha osservato che, ove pure il contributo avesse realmente per obiettivo la tassazione dei sovrapprofitti delle imprese energetiche, la sua concreta articolazione tecnica si dimostrerebbe del tutto inidonea allo scopo, non apparendo in alcun modo progettato per incidere su una materia imponibile coincidente con eventuali sovrapprofitti energetici.

Infatti, il contributo grava:

a) su materia imponibile del tutto diversa da margini di «sovrapprofitto» quali che siano, atteso che, essendo il tributo calcolato su un differenziale tra «saldi IVA», gli è totalmente estraneo qualsivoglia meccanismo di determinazione del «sovrapprofitto» basato vuoi sul rendimento degli investimenti, vuoi sul margine lordo su merci, ecc.;

b) su una platea indistinta e variegata di soggetti, molti dei quali non hanno beneficiato in nessun modo dell'ascesa dei prezzi e delle tariffe del settore.

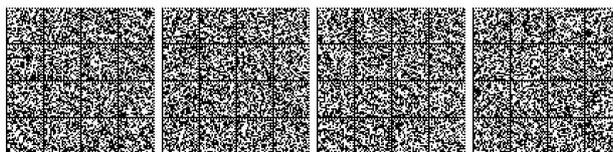
c) su un valore che raffronta i dati delle LIPE realizzati nell'anno corrente con quelli realizzati in un periodo (quello pandemico) intrinsecamente anomalo, nei quali l'imponibile IVA delle società era influenzato da variabili casuali e imprevedibili, quindi del tutto inidoneo a fungere da riferimento per individuare e calcolare una supposta «plus-ricchezza», e cioè l'ipotetico «sovrapprofitto», realizzato dalle imprese.

Apparirebbe, quindi, ancora più evidente la violazione delle norme costituzionali citate, atteso che il sacrificio ai principi di eguaglianza e capacità contributiva recato da un tributo speciale e selettivo non dev'essere sproporzionato e non deve degradare in arbitraria discriminazione, in quanto «la sua struttura deve raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice». Pertanto, «Se ... il presupposto economico che il legislatore intende colpire è la eccezionale redditività dell'attività svolta in un settore che presenta caratteristiche privilegiate in un dato momento congiunturale, tale circostanza dovrebbe necessariamente riflettersi sulla struttura dell'imposizione» (Corte costituzionale n. 10/2015).

Più specificamente, la ricorrente ha sottolineato:

A) — L'inidoneità ad intercettare presunti «extraprofitti» del meccanismo scelto per la determinazione della base imponibile, tenuto conto che le operazioni rilevanti ai fini IVA si fondano su fattori che, sia sul fronte delle operazioni attive che sul fronte di quelle passive, possono non avere alcuna relazione con gli extraprofitti, intesi come un incremento degli utili dell'impresa di tipo congiunturale, dovuto ad attività speculativa oppure a circostanze esterne rispetto all'attività dell'impresa.

Invero, mentre il concetto di «sovrapprofitto» si può al più calcolare sulla dinamica dei margini ovvero sugli utili «incrementali», la base imponibile quantificata in base alle norme in materia di IVA non tiene conto dei relevantissimi elementi di costo che insistono in maniera significativa sui profitti, e quindi sugli ipotetici «sovrapprofitti», del settore. Si pensi, in particolare, agli oneri di gestione (primi tra tutti i costi di personale), agli ammortamenti o ai differenziali realizzati su contratti derivati, che se sono considerati non soggetti ad IVA non sono computabili ai fini del contributo, ma rilevano ai fini della quantificazione dei profitti straordinari.



Inoltre, alla base imponibile IVA concorrono elementi del tutto svincolati da un concetto di «sovraprofitto» incrementale, sia in senso economico che finanziario, come ad esempio le operazioni straordinarie (cessioni di partecipazioni, fusioni, scissioni etc.), che alterano l'omogeneità degli elementi soggettivi ed oggettivi di raffronto fra i due periodi di riferimento individuati dal citato art. 37 e coinvolgono in ogni caso vicende estranee alla gestione caratteristica dell'impresa, alla quale soltanto dovrebbero essere ricollegabili gli extraprofitti.

Ed ancora, secondo l'interpretazione dell'Amministrazione Finanziaria (circolare n. 22/E del 23 giugno 2022), il contributo in esame si applica sull'interezza del fatturato ritratto da tutte le attività esercitate, anche nel caso di soggetti operanti anche al di fuori dell'ambito energetico, così confermando che l'imposizione fiscale può estendersi anche a redditi maturati in settori di attività totalmente diversi da quello energetico, che in nessun modo si presuppongono beneficiati dall'andamento del prezzo dei prodotti energetici.

Irragionevole appare, altresì, il fatto che il contributo, gravando sul fatturato IVA, incide su elementi radicalmente estranei alla definizione di profitto in senso economico o fiscale, come tipicamente accade con gli importi riferiti alle accise traslate sui clienti, che rappresentano componenti fiscali in definitiva riversate allo Stato, che non rientrano in alcun modo nella definizione di profitto in senso economico o fiscale, sicché non possono rappresentare in alcun modo un incremento rilevante di «ricchezza» tassabile.

A ciò si aggiunga che, proprio perché le accise sono un tributo che viene riversato allo Stato e non un provento che rimane nella disponibilità dei soggetti passivi, includere le medesime nella base imponibile del contributo vuole dire applicare un tributo su un altro tributo, con un risultato manifestamente irrazionale.

Peraltro, le accise sono commisurate alle quantità del prodotto venduto e non all'incremento di prezzo dello stesso e, quindi, non dipendono in nessun modo dall'aumento dei «margini», e cioè dei «profitti», delle imprese.

Ha quindi sottolineato la ricorrente che, nel caso di specie, l'effetto distorsivo determinato dalle accise sulla base imponibile appare particolarmente rilevante e costituisce il più manifesto indice della inidoneità dell'imponibile IVA a rappresentare supposti «sovraprofitti».

La ricorrente ha quindi concluso che la base imponibile su cui calcolare il contributo, così come attualmente configurata dall'art. 37, sarebbe fortemente distorta e molto lontana dal rappresentare un indicatore della reale capacità contributiva del soggetto obbligato.

B) — L'inidoneità ad isolare un presunto sovraprofitto anche delle norme in materia di competenza temporale.

Osserva la ricorrente che per isolare un preteso sovraprofitto — e, prima ancora, un eventuale profitto — è necessario che la struttura di un tributo sia idonea a correlare le componenti attive con le corrispondenti componenti passive. Il principio di competenza economica, così come il principio di cassa, presuppone infatti la correlazione tra costi e ricavi proprio al fine di calcolare un preciso risultato economico realizzato in un determinato lasso di tempo. Tale principio non esiste nel sistema dell'IVA la quale, essendo un'imposta che grava sulle singole operazioni, si disinteressa di eventuali collegamenti tra le masse di operazioni attive e passive, non essendo strutturalmente demandata ad intercettare un risultato differenziale tra tali masse.

Anche sotto questo profilo, pertanto, la base imponibile del contributo in esame sarebbe del tutto sbilanciata: quest'ultimo, sebbene volto specificamente a colpire un differenziale, vale a dire un sovraprofitto incrementale, appiattendosi sulle norme IVA mutua da quest'ultima imposta anche le regole di imputazione temporale delle operazioni; regole che tuttavia non sono in nessun modo idonee ad intercettare un profitto e men che meno un sovraprofitto, dal momento che non sono affatto basate sul criterio di competenza che — raffrontando temporalmente i ricavi con i relativi costi — consente di determinare con precisione il risultato economico dell'attività.

C) — L'inidoneità anche del periodo di tempo preso a riferimento dalla norma (1° ottobre 2021 – 30 aprile 2022) a rappresentare ipotetici sovraprofitti realizzati dalle imprese.

Innanzitutto, si tratta di un periodo troppo breve e completamente svincolato dall'anno solare/esercizio. È infatti ben possibile che, a fronte di un risultato economico positivo consuntivato nel periodo temporale rilevante ai fini del contributo, le società realizzino nei mesi successivi relevantissime perdite. L'individuazione di un così breve lasso temporale non è quindi di per sé, in concreto, sufficientemente significativo per inquadrare un incremento di «valore» che sia legato a un maggiore profitto.

A ciò si aggiunga che gli extraprofitti realizzati nel 2021-2022, rispetto al corrispondente periodo 2020-2021, spesso sono dovuti al fatto che durante la pandemia le società erano in perdita. Il semestre compreso tra il 1° ottobre 2020 ed il 30 aprile 2021, infatti, ha risentito del calo dei consumi dei prodotti energetici dovuto al perdurare dell'emergenza sanitaria e delle connesse misure di contenimento, che ha comportato un minor impiego di tali prodotti.

Pertanto, il differenziale che confluisce nella base imponibile del contributo non rappresenta un «sovraprofitto» posto in relazione con un «ordinario» profitto realizzato nel periodo precedente, riconducibile — nell'opinione del legislatore — ad una posizione «di vantaggio» dell'impresa sul mercato dovuta all'aumento delle tariffe, ma si rivela incrementale solo perché posto in relazione con una perdita realizzata in costanza di pandemia.



In buona sostanza, in tale settore il sovraprofitto non è riconducibile ad un incremento dei prezzi, ma solo ad un incremento delle quantità vendute, che, a sua volta, non rappresenta un risultato positivamente straordinario, ma un «ripristino» della situazione ordinaria rispetto a quella, negativamente straordinaria, realizzata in costanza di emergenza pandemica.

Ha quindi osservato la ricorrente che l'aumento delle vendite nell'arco temporale preso in considerazione dall'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 non sarebbe affatto il sintomo di un sovraprofitto, né dello sfruttamento di una situazione di vantaggio derivante dall'aumento dei prezzi.

Infatti, non è l'aumento delle vendite ciò che genera una capacità contributiva aggiuntiva come quella che la predetta norma vorrebbe colpire, ma semmai l'aumento dei margini. La disposizione, irragionevolmente, non ha però distinto tra l'operatore che abbia effettivamente potuto fruire di margini più elevati, a parità di costi, grazie alla vertiginosa crescita dei prezzi delle materie prime energetiche, e l'operatore che, invece, abbia soltanto aumentato le proprie vendite. Quest'ultimo non esibisce alcuna capacità contributiva aggiuntiva che non sia già peraltro incisa dalle ordinarie imposte sui redditi e, soprattutto, non palesa una capacità contributiva differente da qualunque operatore economico, diverso da quelli che agiscono nei mercati delle fonti di energia, che abbia in quel dato periodo storico, superata la fase pandemica, aumentato i propri livelli produttivi.

Dunque, ha concluso la ricorrente, assoggettare adesso questo aumento ad un contributo straordinario sarebbe manifestamente ingiusto ed irrazionale, atteso che l'imposizione fiscale colpirebbe non un extraprofitto propriamente detto, ma il mero ordinario profitto realizzato dall'impresa, più elevato rispetto al periodo precedente solo in ragione di un incremento di volumi dovuto a ragioni contingenti.

2.3. — Modelli di corretta tassazione degli extraprofitto, non seguiti dal legislatore.

La ricorrente ha evidenziato che il legislatore aveva a disposizione almeno tre modelli di «corretta» tassazione dei sovraprofitto incrementali, di cui tuttavia non avrebbe in alcun modo tenuto conto.

2.3.1. — Un primo modello è quello disegnato nel regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio dell'UE del 6 ottobre 2022 «relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia», che delinea al Capo III, articoli 14 e ss., un «contributo di solidarietà» gravante sugli «utili eccedenti» generati dalle attività energetiche ad esso soggette (attività estrattive).

Tale norma è esplicitamente ispirata al medesimo scopo che orienta il contributo italiano, vale adire intervenire sui sovraprofitto delle società energetiche per redistribuire tali *plus-ricchezze* ai soggetti che stanno subendo gli effetti dell'incremento dei prezzi dei prodotti e servizi energetici, ma le relative strutture sono radicalmente differenti. Il contributo europeo, infatti, mira ad intercettare proprio i sovraprofitto derivanti dagli incrementi di prezzo e riesce in questo intento includendo nella propria base imponibile gli utili «determinati in base alla normativa fiscale nazionale nell'esercizio fiscale che inizia il 10 gennaio 2022 o successivamente, che eccedono un aumento del 20% degli utili imponibili medi, determinati secondo la normativa tributaria nazionale, dei tre esercizi fiscali che iniziano il 10 gennaio 2019 o successivamente».

Come chiarito nel Considerando 13 del regolamento citato, l'intenzione del legislatore europeo è quella di tassare solo gli utili «straordinari» realizzati dalle imprese soggette al tributo. Viene infatti ribadito che il contributo straordinario sulle imprese estrattive deve essere «adeguato per gestire gli utili eccedenti in caso di circostanze impreviste. Tali utili non corrispondono agli utili ordinari che le imprese e le stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione si sarebbero aspettati o avrebbero potuto prevedere di ottenere in circostanze normali, se non si fossero verificati eventi imprevedibili sui mercati dell'energia»; ciò sempre al fine di garantire «condizioni di parità in tutta l'Unione».

Ha osservato la ricorrente che il regolamento riesce a disegnare un'imposta idonea ad isolare solo il sovraprofitto ritratto dalle imprese tassate, incidendo sui profitti in una accezione incrementale, in relazione alla particolare congiuntura economica. Tale caratteristica sembrerebbe del tutto assente nel contributo italiano, che non solo — e a monte — non sarebbe idoneo ad incidere sui «profitti», ma men che meno riuscirebbe ad isolare un loro incremento, e cioè un «sovraprofitto».

2.3.2. — Un secondo modello, anch'esso comunitario, è quello proposto nella «Comunicazione "RePowerEU": azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili», pubblicata l'8 marzo 2022 dalla Commissione europea.



Nel relativo Allegato 2, la Commissione ha infatti stabilito delle linee guida per orientare gli Stati membri verso una tassazione degli utili inframarginali compatibile con il diritto eurounitario, rilevando, tra l'altro, che:

- «tale misura dovrebbe tuttavia essere attentamente concepita per evitare inutili distorsioni del mercato»;
- «il metodo di calcolo dei rendimenti da considerare eccessivi [...] dovrebbero essere chiaramente e specificamente giustificati» ed i profitti fortuiti «dovrebbero essere definiti sulla base di criteri ed eventi oggettivi e verificabili» al fine di evitare «qualsiasi uso arbitrario che comporterebbe gravi distorsioni»;
- «le tendenze a lungo termine dei prezzi derivanti dagli sviluppi strutturali del mercato e il segnale del prezzo del carbonio proveniente dall'EU ETS non dovrebbero essere influenzati, in modo da non interferire con i segnali di prezzo a lungo termine che contribuiscono alla copertura dei costi fissi e di investimento»;
- «la misura non dovrebbe essere retroattiva e dovrebbe recuperare unicamente una quota degli utili effettivamente realizzati».

Ha osservato, quindi, la ricorrente che la Commissione europea ha fornito agli Stati Membri indicazioni sufficientemente chiare per «disegnare» tributi che devono incidere soltanto sull'extraprofitto delle imprese energetiche e che non devono alterare il normale funzionamento concorrenziale del mercato, in coerenza con i generali principi dell'ordinamento dell'Unione europea. Tuttavia, nessuna di tali indicazioni sarebbe stata recepita dal legislatore italiano, atteso che il contributo in argomento, per come concepito, non solo non definirebbe in maniera «oggettiva e verificabile» i sovraprofitto tassabili, ma escluderebbe anche dalla base imponibile tutti i costi «di investimento».

2.3.3. — Un terzo modello, puramente «domestico», emerge dalla sentenza n. 10/2015 della Corte costituzionale sulla nota «Robin Hood Tax».

Secondo la Corte costituzionale, la congiuntura economica caratterizzata da un eccezionale rialzo dei prezzi di prodotti energetici al contempo insostenibile per gli utenti può incrementare sensibilmente i margini di profitto degli operatori dei settori interessati e quindi costituire un elemento idoneo a giustificare un prelievo differenziato che colpisca gli eventuali «sovra-profitti» congiunturali. Tuttavia, «affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione, la sua struttura deve coerentemente raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice». Ciò non avveniva nel caso della maggiorazione dell'aliquota IRES prevista dal decreto-legge n. 112/2008, in quanto il tributo «si applica[va] all'intero reddito di impresa, anziché ai soli “sovra-profitti”».

Il precedente fornisce però preziose indicazioni al legislatore per disegnare un'imposta equa. Si legge infatti nella pronuncia che:

- «sebbene una pluralità di indizi contenuti nel testo normativo impugnato e nei relativi lavori preparatori suggeriscano che l'intento del legislatore fosse quello di colpire i “sovra-profitti” conseguiti da detti soggetti in una data congiuntura economica, in realtà la struttura della nuova imposta non sarebbe poi coerente con tale *ratio* giustificatrice»;
- «la possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta»;
- «se, come nel caso in esame, il presupposto economico che il legislatore intende colpire è la eccezionale redditività dell'attività svolta in un settore che presenta caratteristiche privilegiate in un dato momento congiunturale, tale circostanza dovrebbe necessariamente riflettersi sulla struttura dell'imposizione»;
- «il vizio di irragionevolezza è evidenziato dalla configurazione del tributo in esame come maggiorazione di aliquota che si applica all'intero reddito di impresa, anziché ai soli “sovra-profitti”».

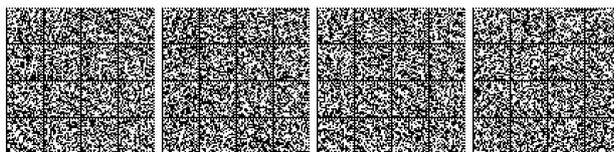
A contrario, dalla sentenza si evince che un'imposta sui sovraprofitto è, in linea di principio, equa e costituzionale a condizione che sia idonea ad incidere sui «profitti» in un'accezione «incrementale» in relazione alla «particolare congiuntura economica».

La ricorrente ha dunque evidenziato che nessuna di queste indicazioni sarebbe stata recepita nel contributo in esame, che non solo — e a monte — non sarebbe idoneo ad incidere sui «profitti», ma men che meno riuscirebbe ad isolare un loro incremento, e cioè un «sovraprofitto».

Le conclusioni, allora, non potrebbero che essere identiche a quelle tratte nella citata sentenza: anche il contributo di cui all'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, al pari del suo «precedente», è incompatibile con le norme costituzionali sopra indicate, in quanto il suo presupposto non si «riflette sulla struttura dell'imposizione».

2.4. — Sulla base delle considerazioni sopra esposte, la ricorrente, con riferimento alla violazione degli articoli 23, 3 e 53 della Costituzione, ha prospettato una duplice conclusione.

O l'intenzione del legislatore in realtà non sarebbe quella di indirizzare il contributo sui «sovraprofitti» delle imprese energetiche, ed allora risulterebbe confermata la più totale mancanza di ragioni giustificative del contributo, in violazione delle norme costituzionali di cui sopra.



Oppure — e in subordine logico — il contributo sarebbe ipoteticamente inteso a colpire proprio i sovraprofitti, ma in tale caso esso si dimostrerebbe di fatto completamente inadeguato allo scopo, perché articolato in previsioni del tutto inidonee ad incidere selettivamente su tali grandezze economiche e su chi ne è eventualmente titolare, con l'inevitabile conseguenza della più totale discriminatorietà ed irragionevolezza dell'intervento normativo, ancora in violazione delle norme costituzionali indicate.

2.5. — Per quanto riguarda, in particolare, i profili rilevanti *ex art. 3* della Costituzione, la ricorrente ha evidenziato la portata discriminatoria del contributo, interna o esterna al mercato energetico.

In primo luogo, esso determinerebbe una chiara discriminazione tra le imprese del settore energetico e la restante platea dei contribuenti operanti in altri settori merceologici che pure hanno realizzato consistenti extraprofitti durante e dopo la crisi pandemica, senza tuttavia essere in alcun modo colpiti dall'imposta (ad. es. i settori bancario-finanziario o farmaceutico).

In secondo luogo, esso determinerebbe discriminazioni interne allo stesso mercato energetico, gravando il contributo solo su alcune delle imprese che operano nel settore energetico e risolvendosi in un vantaggio degli operatori operanti nel settore energetico che — per ragioni del tutto «casuali» — non sono assoggettati al medesimo, non essendo in grado di isolare soggetti che abbiano realizzato una maggiore capacità contributiva effettiva rispetto ai concorrenti.

In terzo luogo, il contributo, mandando esenti da imposta operatori che hanno realizzato extraprofitti per importi inferiori a 5 milioni di euro o in una percentuale inferiore al 10 per cento, introdurrebbe un regime fiscale differenziato pur a fronte di situazioni del tutto comparabili.

In quarto luogo, poiché il contributo non può essere traslato sui clienti quando questi ultimi sono consumatori finali, di talché chi opera a valle della catena produttiva (e dunque solo con i consumatori) resta necessariamente e definitivamente inciso dell'onere impositivo, l'imposta si risolverebbe in un aiuto di Stato nei confronti dei soggetti che operano a monte della catena produttiva, che non sono assoggettati a tale divieto.

In quinto luogo, la ricorrente ha evidenziato di essere un operatore verticalmente integrato, attivo sia nella raffinazione di prodotti petroliferi sia nella successiva immissione in consumo, sicché, anche con riferimento al mercato della raffinazione, la stessa subisce un immediato pregiudizio rispetto ai diretti concorrenti. Questi ultimi, infatti, quando esportano il prodotto, senza dunque immetterlo in consumo, non riscuotono accise in qualità di sostituto d'imposta, sicché potranno calcolare il contributo su una base imponibile notevolmente inferiore. Solo per operatori verticalmente integrati che operano come Esso, dunque, la base imponibile è ingiustificatamente aumentata ricomprendendo gli importi riscossi a titolo di accise.

Infine, la ricorrente ha evidenziato che costituisce fatto notorio che altri settori energetici, come quello dell'energia elettrica, non hanno visto ridurre i consumi nel periodo pandemico, a differenza del settore dei prodotti petroliferi, gravemente toccato dall'immobilismo dovuto alla pandemia che, come noto, ha vietato o comunque disincentivato gli spostamenti, con conseguente impatto sulla vendita dei carburanti. Va da sé che in tale ultimo settore — e non in altri — il sovraprofitto non è riconducibile ad un incremento dei prezzi, ma solo ad un incremento delle quantità vendute nel 2021-2022, in relazione a quelle vendute nel 2020-2021.

La ricorrente ha quindi concluso evidenziando che il contributo in commento non sarebbe conforme a Costituzione anche per le evidenti discriminazioni interne al settore energetico, non giustificate da alcuna differenziazione in relazione ad una diversa capacità contributiva, in manifesta violazione dell'art. 3 della Costituzione.

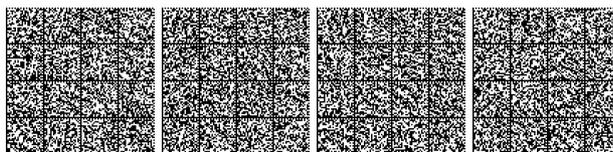
3. — Violazione degli articoli 53 e 42 della Costituzione.

3.1. — La ricorrente ha evidenziato che l'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, nella misura in cui accetta che il contributo possa avere effetti ablativi anche integrali della capacità economica del soggetto inciso, sarebbe in palese contrasto anche con gli articoli 53 e 42 della Costituzione.

Invero, il contributo in concreto dovuto dalla ricorrente ammonta a complessivi euro 91.349.973,24 ed ha un impatto dirompente sui conti della Società, come documentato dai bilanci prodotti in atti, erodendo quasi completamente il risultato della gestione caratteristica registrato nell'anno 2021.

Pertanto, la ricorrente ha osservato che la predetta imposta sortirebbe effetti tipicamente espropriativi e, anche per tale via, si rivelerebbe incostituzionale.

Con riferimento all'art. 42 della Costituzione, norma posta dai costituenti a garanzia della proprietà privata, un livello di imposizione tale da superare la ricchezza disponibile del contribuente conduce inevitabilmente all'ablazione graduale del patrimonio. Inoltre, l'art. 42 della Costituzione, quando al secondo comma dispone che «la legge determina i modi di acquisto della proprietà privata», garantisce l'esistenza del mercato, ossia di un luogo in cui i privati scambiano i propri beni. Perché vi sia un mercato è necessaria la circolazione dei capitali, impossibile se i singoli sono privati, per effetto di un «supposto» tributo, del complesso dei beni economici necessario al soddisfacimento delle primarie necessità.



In sintesi, il legittimo sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà, pena la violazione della norma citata (Corte costituzionale, sentenza n. 348/2007).

L'art. 53 della Costituzione opera, inoltre, da ulteriore baluardo contro prelievi il cui presupposto, pur essendo economicamente apprezzabile o sintomatico, sia configurato in modo da generare l'erosione progressiva dell'oggetto cui è riferita l'imposta, oppure contro prelievi che sottraggono integralmente la stessa ricchezza tassata o in una misura che possa fondatamente minacciare l'equilibrio tra i bisogni finanziari del settore pubblico e l'interesse dei singoli.

Peraltro, l'art. 53 della Costituzione, e in particolare il concetto di «capacità contributiva», reca in sé il divieto di imposizione espropriativa.

Non è infatti consentito al legislatore soddisfare «l'interesse fiscale» in ogni modo, ma tale bisogno deve essere bilanciato con gli altri valori costituzionali, in quanto l'art. 53 della Costituzione non indica alcuna prevalenza dell'interesse fiscale rispetto agli altri diritti costituzionalmente tutelati.

4. — Violazione dell'art. 117 della Costituzione e, in via mediata, dell'art. 1 del Primo Protocollo Cedu.

La ricorrente ha evidenziato che il contributo *ex art. 37* decreto-legge n. 21/2022 si porrebbe in manifesta violazione dell'art. 1 del Primo Protocollo Cedu e, per esso, dell'art. 117 della Costituzione, che impone al legislatore di operare nel rispetto degli obblighi internazionali.

L'art. 1 del Primo Protocollo Cedu è posto a presidio della tutela proprietaria, prevedendo al primo comma, primo periodo, la regola secondo cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni» e così vietando, in via generale, ogni compressione al libero godimento dei beni stessi. I periodi successivi del testo della disposizione autorizzano, a certe condizioni, la limitazione del diritto di proprietà: il secondo periodo del primo comma prevede, infatti, che «nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale».

Il secondo comma dispone a sua volta che «le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

Tanto premesso, la ricorrente ha osservato che il contributo in esame determinerebbe una limitazione della tutela proprietaria nel godimento dei beni della medesima, risolvendosi in una contribuzione in denaro che determina l'erosione quasi integrale del risultato di gestione per l'anno 2021, come già sopra evidenziato.

Tale limitazione non sarebbe giustificata sulla base di una delle eccezioni ammesse dal secondo paragrafo dell'art. 1, con particolare riferimento alla seconda eccezione, che legittima le privazioni della tutela proprietaria volte ad «assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende» (art. 1, par. 2).

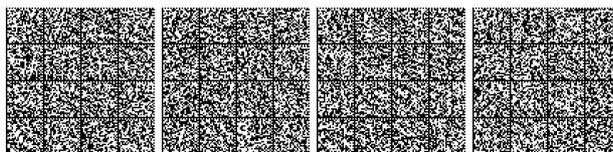
Secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, una restrizione della tutela proprietaria, anche se basata su ragioni di ordine fiscale, deve comunque:

— essere legittima, nella consapevolezza che «l'esistenza di una base giuridica nel diritto interno non è di per sé sufficiente a soddisfare il principio di liceità» in quanto detta base giuridica «deve avere una certa qualità, ovvero deve essere compatibile con lo stato di diritto e deve fornire garanzie contro l'arbitrarietà» (CEDU, N.K.M. vs. Hungary, sentenza del 14 maggio 2013);

— rispondere ad un «giusto equilibrio» tra le esigenze pubbliche e quelle di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. Nell'ambito di tale equilibrio, il potere impositivo trova un chiaro limite proprio nel divieto di introdurre «imposte confiscatorie», le quali incidono sui beni del contribuente in maniera così dirompente da alterare in maniera illegittima e radicale l'equilibrio tra interesse fiscale e diritto alla tutela proprietaria.

La Corte EDU ha avuto modo di esaminare la questione in tre recenti sentenze emesse nei confronti dell'Ungheria (CEDU, N.K.M. vs. Hungary, sentenza del 14 maggio 2013; CEDU, Gáll vs. Hungary, sentenza del 25 giugno 2013 e CEDU, R.Sz. vs. Hungary, sentenza del 2 luglio 2013.), nelle quali è stata accertata una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU posta in essere dal legislatore ungherese, dato che quest'ultimo aveva introdotto retroattivamente un'imposta molto gravosa sulle somme corrisposte ai lavoratori del pubblico impiego in occasione della conclusione del rapporto di lavoro.

Nelle pronunce, la Corte ha avuto modo definire quando un'imposta può essere considerata confiscatoria, chiarendo che: «un'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni, anche se avvenuta alle condizioni previste dalla legge — che implica l'assenza di arbitrarietà — e nell'interesse pubblico, deve sempre trovare un "giusto equilibrio"»



tra le esigenze dell'interesse generale della collettività e le esigenze della tutela dei diritti fondamentali della persona. In particolare, deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e la finalità perseguita dal provvedimento impugnato».

Alla luce di tali premesse, l'imposta ungherese doveva considerarsi contraria al citato art. 1 in quanto la misura contestata:

- 1) comportava un onere «eccessivo e individuale da parte del ricorrente»;
- 2) riguardava «solo un determinato gruppo di soggetti»;
- 3) era da considerarsi «retroattiva» nell'accezione intesa dalla stessa Corte EDU.

La ricorrente ha quindi evidenziato che il contributo di cui all'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 presenta tutte e tre le citate caratteristiche, erodendo da solo quasi integralmente il risultato di gestione del 2021, con effetto espropriativo evidente, avendo natura intrinsecamente discriminatoria, come già sopra argomentato, ed essendo un prelievo con caratteristiche di retroattività, gravando su una ricchezza comune formata ben prima della sua entrata in vigore, nonché privo del requisito della prevedibilità, determinando retroattivamente una situazione sfavorevole in capo ai contribuenti che non avrebbe potuto essere ragionevolmente prevista.

5. — Violazione degli articoli 3, 53, 41 e 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.

Con particolare riferimento all'art. 37, comma 8, decreto-legge n. 21/2022, la ricorrente ha evidenziato che la norma sembrerebbe irrazionale per inidoneità a conseguire il suo scopo, tenuto conto che il divieto di traslazione degli oneri sui prezzi al consumo, eventualmente posto dalla predetta disposizione, non sarebbe comunque in grado di evitare che l'imposta sia, in definitiva, sopportata dai consumatori sotto forma di maggiorazione dei prezzi. Il prezzo dei prodotti energetici è, infatti, di per sé altamente dinamico e basato su una molteplicità di elementi di costo (a loro volta variabili), nonché dipendente dall'imprevedibile andamento del tasso di cambio tra euro e dollaro statunitense (non si dimentichi che le transazioni su greggio sono sempre denominate in dollari). Imputare un aumento di prezzo al recupero «occulto» del contributo sul consumatore è quindi praticamente impossibile.

A tale proposito, già nella sentenza n. 10/2015, la Corte costituzionale aveva precisato, con riferimento alla c.d. *Robin Hood Tax*, che «Un ulteriore profilo di inadeguatezza e irragionevolezza è connesso alla inidoneità della manovra tributaria in giudizio a conseguire le finalità solidaristiche che intende esplicitamente perseguire», poiché «il divieto di traslazione degli oneri sui prezzi al consumo, così come delineato nel comma 18, non è in grado di evitare che l'«addizionale» sia scaricata a valle, dall'uno all'altro dei contribuenti che compongono la filiera petrolifera per poi essere, in definitiva, sopportata dai consumatori sotto forma di maggiorazione dei prezzi», con la conseguenza che «la disposizione appare irrazionale per inidoneità a conseguire il suo scopo».

Inoltre, la ricorrente ha evidenziato che divieto attiene peraltro ai soli «prezzi al consumo» e, pertanto, l'ambito soggettivo di applicazione peculiare dello stesso è quello delle imprese del settore energetico che operano nei diretti confronti dei consumatori e, per ciò stesso, al termine del ciclo produttivo e distributivo visto nel suo complesso. Sembrerebbero invece restare esenti dal divieto di traslazione le imprese collocate a monte di tale ciclo produttivo ed aventi per clienti altre imprese (e non già i consumatori). Ciò con palese violazione (anche) delle norme costituzionali poste a tutela della concorrenza, rinvenibili negli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

6. — La Corte concorda con le suddette considerazioni e ritiene rilevante, posto che la presenza dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 nell'ordinamento giuridico, osta al richiesto rimborso, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della predetta norma secondo i profili dedotti dalla ricorrente.

P. Q. M.

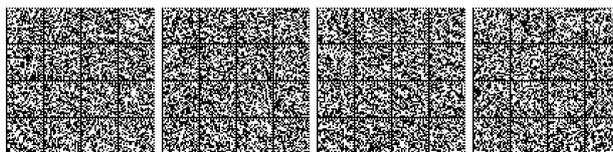
La Corte di Giustizia Tributaria di Primo Grado di Roma,

Nella camera di consiglio del 3 maggio 2023,

a scioglimento della riserva ex art. 35, decreto legislativo n. 546/1992 assunta all'udienza del 5 aprile 2023;

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

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 decreto-legge n. 21/2022, convertito in legge n. 51/2022, come modificato dall'art. 55, decreto-legge n. 50/2022, convertito in legge n. 91/2022, per violazione degli articoli 3, 23, 41, 42, 53, 117 della Costituzione e, in via mediata, dell'art. 1 del Primo Protocollo Cedu.



Sospende il giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla Segreteria che la presente ordinanza sia notificata alle Parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Roma, 3 maggio 2023

Il Presidente: PROIETTI

Il Giudice estensore: SALASSA

23C00192

N. 148

Ordinanza del 20 settembre 2023 del Tribunale di Cuneo nel procedimento penale a carico di D. B. e A. B.

Reati e pene – Reato di rapina – Rapina impropria – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione di una diminuzione quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

– Codice penale, art. 628, secondo comma.

IL TRIBUNALE DI CUNEO

IN COMPOSIZIONE COLLEGALE

Nelle persone di:

dott.ssa Elisabetta Francesca Meinardi, Presidente;

dott. Marco Toscano, giudice;

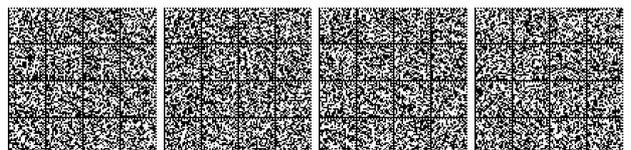
dott. Giovanni Mocci, giudice;

Letti gli atti del processo pendente nei confronti di D.B. e A.B., in atti generalizzati, imputati in ordine al reato di cui agli articoli 110, 628 commi 2 e 3 n. 1) c.p. «perché, portatisi all'interno del ..., dopo aver prelevato articoli e generi alimentari che riponevano nelle tasche ed aver preso tre *baguettes*, se ne assicuravano il possesso e cercavano di assicurarsi l'impunità reagendo al controllo posto in essere dall'addetto alla sicurezza, che li aveva ripresi scattando foto con il proprio cellulare, aggredendo costui, cercando di strappargli il cellulare di mano, e, spintonato, rivolgendogli la frase "toccami! ti ammazzo! bastardo! razzista di merda! ti uccido!" facendolo in tal modo arretrare e riuscendo, entrambi, a passare le casse senza pagare e oltrepassando nuovamente ... e il responsabile del punto vendita ..., intervenuto, che li invitavano a restituire quanto sottratto, mediante la frase "bastardi! lasciatemi passare altrimenti vi ammazzo!", uscendo, quindi, senza pagare, salvo venire rintracciati nei pressi del supermercato mentre mangiavano il pane e con addosso A.B. una scatoletta di tonno sottolio e D.B. uno spazzolino da denti confezionato», fatto commesso in ... il ..., all'udienza del 20 settembre 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 628, commi 2 e 3 n. 1) c.p., nella parte in cui non prevede una diminuzione specifica quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto sia da considerare di lieve entità. Ritiene, inoltre, che la questione sia rilevante e non manifestamente infondata.

1. Svolgimento del processo.

Gli odierni imputati sono stati tratti in arresto il ... per il reato di rapina impropria: dopo aver prelevato vari generi alimentari dagli scaffali del supermercato ..., in particolare, si sono avvicinati alle casse dove sono stati fermati, prima di superarle, da uno degli addetti alla sicurezza che li aveva osservati apprendere i beni (alcune *baguettes*, uno spazzolino da denti ed una scatoletta di tonno) e riporli nelle tasche, nonché dal responsabile del punto vendita che, insieme al sorvegliante, aveva intimato loro di restituire la merce che non avevano presentato per il pagamento. A.B. a quel punto iniziò a minacciare e a spintonare il sorvegliante e il responsabile, costringendo l'addetto alla sorveglianza ad arretrare, per poi, unitamente al complice, guadagnare l'uscita.



Convalidato l'arresto ed applicata nei loro confronti la misura cautelare della custodia in carcere, il pubblico ministero ha disposto procedersi a giudizio direttissimo.

Entrambi, in quella sede, hanno chiesto di essere giudicati nelle forme del rito abbreviato e, dopo la discussione ed un rinvio disposto dal Tribunale (che, nel frattempo, su richiesta del pubblico ministero ha sostituito la misura cautelare inframuraria originariamente adottata nei confronti di entrambi con quella non detentiva ancora in atto), è stata data lettura della presente ordinanza.

La condotta degli imputati è stata correttamente qualificata dal pubblico ministero, poiché l'uso di violenza o minaccia nei confronti della persona offesa o del soggetto intervenuto dopo la sottrazione della cosa, rappresenta — per costante insegnamento della S.C. — uno sviluppo logicamente prevedibile del programmato delitto di furto, che fa progredire l'azione criminosa in rapina impropria ed è ascrivibile, *ex art. 116 c.p.*, al compartecipe che non ha posto in atto l'azione tipica (*cf. ex multis*, Cassazione Sez. 2, 13 ottobre 2018, n. 49443, Cassazione Sez. 2, 6 ottobre 2016, n. 45446, Cassazione Sez. 2, 18 giugno 2013, n. 32644).

La pena detentiva applicabile ad entrambi gli imputati, pertanto, secondo la cornice edittale disegnata dalle non più recenti riforme è pari a sei anni di reclusione nel minimo e venti nel massimo, per l'indubitabile sussistenza dell'aggravante dell'essere stato il reato commesso da più persone riunite. Prima di pronunciare sentenza nel merito, il Tribunale ritiene di dover sospendere il processo e sollevare la questione di legittimità costituzionale che segue, non sussistendo allo stato i presupposti per assolvere gli imputati.

2. Rilevanza della questione.

Il Tribunale ritiene, sulla base degli atti utilizzabili a seguito della scelta del rito, che la condotta addebitata dal pubblico ministero agli imputati integri astrattamente, come sopra detto, la fattispecie ipotizzata, ossia la rapina impropria aggravata dall'essere stato il fatto commesso da più persone riunite.

Ora, la pena detentiva che, in ipotesi di condanna, dovrebbe essere applicata agli autori del fatto è individuata, nel suo minimo edittale, in sei anni di reclusione. Il trattamento sanzionatorio potrebbe essere mitigato dalle circostanze attenuanti generiche, nonché dall'attenuante prevista dall'art. 62, n. 4) c.p., senonché sul punto si devono svolgere alcune argomentazioni.

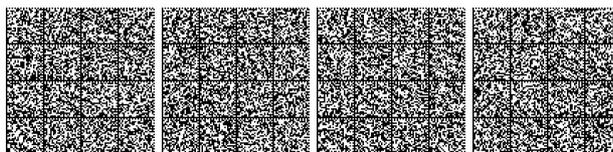
Sotto il primo aspetto, la stessa Corte costituzionale (*cf. sentenza 10 marzo 2022, n. 63*), premesso che l'applicazione di circostanze attenuanti è soltanto eventuale, e non è in grado pertanto di sanare il *vulnus* costituzionale insito nella comminatoria di una pena manifestamente eccessiva nel minimo, ha spiegato come la funzione propria delle attenuanti generiche sia quella «di adeguare la misura della pena alla sussistenza di speciali indicatori (oggettivi o soggettivi) di un minor disvalore del fatto concreto rispetto alla gravità ordinaria dei fatti riconducibili alla, fattispecie base di reato, e non già quella di correggere l'eventuale sproporzione dei limiti edittali stabiliti dal legislatore rispetto ad un fatto il cui disvalore sia conforme a quello che ordinariamente caratterizza la fattispecie criminosa».

Il fatto che la Corte costituzionale abbia, in termini puntuali, delineato il principio per cui le circostanze attenuanti generiche devono essere ancorate ai parametri (oggettivi e soggettivi) di cui all'art. 133 c.p., mentre, al contrario, esse non possono costituire lo strumento per adeguare la risposta sanzionatoria alla fattispecie concreta, significa che il giudice non può avvalersi di quel correttivo laddove, in ipotesi, la pena edittale non sia rispettosa del principio di ragionevolezza.

Deve ricordarsi che il caso concreto oggetto del processo è connotato da scarsa offensività, sia sotto il profilo del valore della merce sottratta (euro ...), sia sotto quello della modalità esecutiva della rapina (consistita in due frasi minacciose e una spinta): del resto, è statisticamente frequente che nella rapina impropria il disvalore insito nel reato sia di per sé inferiore a quello della rapina, sebbene questo Tribunale non ignori che la Corte costituzionale ha già ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'identità di trattamento sanzionatorio tra il delitto di rapina di cui al primo comma dell'art. 628 codice penale e quello di cui al comma 2 (*cf. sentenza n. 190/2020 e ordinanza n. 111/2021*), come si dirà più avanti.

Va tuttavia osservato (benché non siano stati rilevati attriti con il dettato costituzionale) che spesso un banale furto, seguito (nell'immediatezza) da una semplice spinta o da una generica minaccia, e per ciò rientrante nel paradigma della rapina impropria, debba essere punito con una sanzione che appare incompatibile con i parametri dettati dalla Costituzione, e successivamente sviluppati attraverso molteplici pronunce della Corte costituzionale sulla sproporzione delle pene (tra le quali si ricorda la recentissima sentenza 24 maggio 2023, n. 120 sull'art. 629 c.p.).

Né parrebbe consentito ricorrere all'attenuante di cui all'art. 62 n. 4) c.p., poiché anche in tal caso la funzione di tale istituto verrebbe snaturata dalle finalità che le è propria, ossia quella di adeguare alle circostanze del caso concreto una pena che nei suoi parametri edittali deve essere conforme ai precetti costituzionali, e verrebbe «piegata», per improprie esigenze di giustizia sostanziale, ad adeguare al caso sottoposto al vaglio del giudice una pena che risulta non conforme alle previsioni della Carta costituzionale.



3. I profili di illegittimità.

Il Tribunale ritiene che la disposizione in esame violi gli articoli 3 e 27, commi 1 e 3 Cost. Segnatamente, la manifesta sproporzione della pena, specie nel minimo edittale previsto per la fattispecie di reato (con la precisazione di cui si dirà), nonché l'irragionevole severità della previsione sanzionatoria tanto rispetto a fattispecie analogamente punite, quanto rispetto alla gravità di tutti i fatti che cadono sotto la previsione in esame.

Il principio di proporzionalità della pena esige che essa sia adeguatamente calibrata al concreto contenuto di offensività del fatto per gli interessi protetti, nonché al disvalore soggettivo espresso dalle condotte messe in atto dall'imputato. Ove la sanzione non sia proporzionata, viene compromessa anche la finalità rieducativa della pena, che implica invece il principio di proporzione tra la gravità del reato e la severità della pena.

Si premette che è nota a questo Tribunale la giurisprudenza della Corte costituzionale in merito alle valutazioni sulla dosimetria della pena, che competono in esclusiva al legislatore, chiamato dalla riserva di legge *ex art. 25 Cost.* a stabilire il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico e che, per conseguenza, il sindacato di legittimità costituzionale può esercitarsi unicamente su scelte sanzionatorie arbitrarie o manifestamente sproporzionate, tali da evidenziare un uso distorto della discrezionalità legislativa (*ex plurimis*, sentenze n. 88 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018, n. 179 del 2017 e n. 236 del 2016).

E tuttavia la stessa Corte ha pure precisato che la tecnica legislativa, consistente nel «ritagliare» fattispecie di minore gravità in funzione di un riequilibrio complessivo della disciplina penale, si addica essenzialmente alle ipotesi nelle quali il reato-base ha una formulazione molto ampia, come lo «spaccio» di stupefacenti, la ricettazione, la bancarotta o la violenza sessuale (sentenza n. 88 del 2019); per quest'ultimo reato, in particolare, la fattispecie attenuata *ex art. 609-bis*, terzo comma, codice penale è diretta proprio a temperare la notevole ampiezza dell'espressione «atti sessuali», che costituisce il fulcro della norma incriminatrice (sentenza n. 106 del 2014).

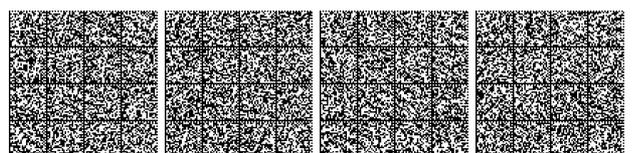
Ora, tale ampiezza può ricavarsi pure dalla descrizione della rapina impropria, laddove la condotta qualificante è costituita dalla violenza o minaccia adoperata dopo la sottrazione, poiché entrambe le azioni possono manifestarsi in plurime declinazioni concrete.

E proprio nel caso concreto, il limite minimo di pena stabilito per la rapina impropria determina, ad avviso di questo Tribunale, una lesione del principio di proporzionalità e della finalità rieducativa della pena: la previsione di un così elevato minimo edittale non permette al giudice di adattare la risposta sanzionatoria alla gravità del fatto, ed in tal modo viene vanificato anche il principio di colpevolezza di cui all'art. 27, comma 1 Cost. poiché la pena deve tenere conto delle specifiche esigenze del singolo caso, così da rendere realmente personale la responsabilità penale. Nel trattamento sanzionatorio previsto dalla disposizione in esame, in altre parole, difetta la proporzione tra sanzione e offesa, alla luce del tasso di disvalore particolarmente tenue che caratterizza le condotte tenute dagli imputati, compiute allo scopo di assicurarsi il possesso di beni di scarsissimo valore, attraverso il dispiegamento di una violenza/minaccia anch'essa di scarsa entità.

Inoltre, la pena deve rispondere al bisogno punitivo dello Stato (intuitivamente minore laddove il reato da punire sia di lieve entità) e non può incidere sulla libertà personale dell'autore del fatto oltre i limiti che corrispondono alla menzionata istanza punitiva.

Come sopra si è accennato, la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 111/2021, ha dichiarato infondata la questione di legittimità dell'art. 628, comma 2 c.p. (decidendo in ordine alla pretesa contrarietà al dettato costituzionale, sollevata dal Tribunale di Torino, in ordine alla omogeneità delle pene previste per la rapina propria e per quella impropria), sotto diversi profili, riassuntivamente: *a)* che i fatti di rapina propria e impropria non avrebbero diversa gravità oggettiva e soggettiva, comprendendo entrambi sia l'impossessamento della cosa mobile altrui, sia il ricorso alla violenza o minaccia; *b)* che quest'ultimo può non essere preordinato nella rapina propria, mentre può esserlo nella programmazione di un furto, quando si rende necessario al fine di mantenere il possesso della *res* ovvero di conseguire l'impunità; *c)* che, in ogni caso, la sequenza tra sottrazione della cosa e uso della violenza o minaccia che sia esercitata immediatamente dopo, distingue la rapina impropria dal furto cui conseguano condotte analoghe; *d)* che le due figure non richiedono una differente sanzione poiché condividono il tratto essenziale del ricorso alla violenza o minaccia in un contesto di aggressione patrimoniale; *e)* che in caso di violenza o minaccia immediata, il fatto disvela una particolare capacità criminale e di offesa per la vittima (al punto da giustificare l'arresto in flagranza e da rendere ipotizzabile la legittima difesa).

Per tutte queste ragioni, la Consulta ritenne legittima la previsione sanzionatoria della rapina impropria. Tuttavia, nella citata sentenza si legge, a proposito della proporzionalità della pena, che «la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio sia divenuta assai rilevante, tanto da richiedere che il legislatore ne riconsideri l'assetto».



Esclusa dunque la possibilità di differenziare la pena edittale della rapina impropria da quella di cui all'art. 628, comma 1, un rimedio percorribile, e che opera su tutt'altro piano, potrebbe essere quello di prevedere, analogamente a quanto è accaduto per il delitto di estorsione, una diminuente specifica per i casi in cui i mezzi, le modalità dell'azione, la natura e la specie del fatto, nonché la particolare tenuità del danno o del pericolo, rendano il reato di lieve entità.

Infatti, ciò che si intende evidenziare non è tanto l'irragionevolezza della pena edittale minima prevista per la rapina impropria, già ritenuta dalla Corte costituzionale immune da anomalie sintomatiche di una previsione punitiva eccessiva (cfr. sentenza 9 luglio 2020, n. 190), bensì la mancata previsione di una fattispecie attenuata che rappresenti per il giudice un rimedio adeguato da adottarsi quando la sanzione minima non risulti proporzionata al caso concreto.

Del resto, in relazione a diverse specifiche fattispecie, è prevista un'ipotesi attenuata: è il caso — ad esempio — del reato previsto dall'art. 609-bis codice penale che, sebbene nella sua formulazione preveda una pena minima uguale a quella prevista dall'art. 628, comma 3, n. 1), (anni sei di reclusione), contempla tuttavia, all'ultimo comma, una diminuente fino a due terzi per i casi di minore gravità. Lo stesso può dirsi con riguardo all'art. 609-quater c.p.

Ma ciò che più vistosamente stride con la formulazione attuale dell'art. 628 codice penale è che, anche in riferimento ad ipotesi di reato ritenute di straordinaria gravità, quali il sequestro di persona a scopo di estorsione (punito con pena minima di venticinque anni, reato sottoposto a scrutinio costituzionale per la medesima ragione che qui si discute — cfr. sentenza n. 68/12 Corte costituzionale), ovvero il sequestro di persona a scopo di coazione (anch'esso punito con pena minima di venticinque anni), il legislatore (o la Consulta) ha ritenuto di prevedere, per i casi di minore gravità, un trattamento sanzionatorio più lieve. Analogamente, possono godere di un trattamento attenuato anche i delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-quater, 320, 322, 322-bis e 323, alcuni dei quali (articoli 317, 319, 319-quater) puniti con una pena minima di sei anni di reclusione.

Con la recentissima sentenza n. 120/2023 la Corte costituzionale — come sopra si è detto — ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 629 codice penale «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Sia il delitto di rapina sia l'estorsione sono reati contro il patrimonio, puniti con la medesima pena detentiva, mentre la pena pecuniaria è più grave nell'estorsione. Essi differiscono tra loro poiché nella rapina il reo sottrae la cosa esercitando sulla vittima una violenza o una minaccia diretta e ineludibile, mentre nell'estorsione la coartazione non determina il totale annullamento della capacità del soggetto passivo di determinarsi diversamente. È dunque il diverso effetto della costrizione esercitata (che elimina la possibilità di alternative solo nella rapina) che segna il discrimine tra le due fattispecie. Non può però farsi a meno di sottolineare come nella rapina impropria l'azione violenta sia finalizzata non alla sottrazione della cosa (già avvenuta), bensì ad assicurarsi l'impossessamento ovvero l'impunità e, sebbene il già ricordato scrutinio della Consulta abbia escluso profili di attrito con la Costituzione nella parificazione della pena prevista per la rapina c.d. «propria» e per quella impropria, nondimeno, come per il reato di estorsione, possono verificarsi situazioni di minima offensività sia per l'occasionalità dell'iniziativa criminosa, sia per la lieve entità del pregiudizio arrecato alla vittima e sia infine per la modestia dell'utilità percepita dall'autore del fatto.

Nella sentenza n. 120/2023 in tema di estorsione, la Corte costituzionale ha ritenuto la sussistenza di un *vulnus* ai principi costituzionali di ragionevolezza e finalità rieducativa della pena. Invero, la mancata previsione di una «valvola di sicurezza» che consenta al giudice di moderare la pena, onde adeguarla alla gravità concreta del fatto estorsivo, può determinare l'irrogazione di una sanzione non proporzionata ogni qual volta il fatto medesimo si presenti totalmente immune dai profili di allarme sociale che hanno determinato il legislatore a stabilire per questo titolo di reato un minimo edittale di notevole asprezza»: la riflessione nasceva dalla circostanza che il delitto di estorsione rappresenta anche un mezzo tipico della criminalità organizzata, dal che discendeva la necessità di offrire al giudice quella «valvola di sicurezza» ogni volta che il reato in concreto presentava un tasso di disvalore marcatamente dissimile rispetto agli episodi avuti di mira dal legislatore.

Ad avviso del Tribunale, sebbene il delitto di cui all'art. 628 c.p. non presenti le caratteristiche proprie del reato di estorsione, e segnatamente non manifesti una significativa contiguità con il *modus operandi* proprio delle associazioni criminali, anche nel caso della rapina possono verificarsi situazioni concrete che rendono manifestamente sproporzionata la pena prevista, con conseguente violazione del principio di uguaglianza, di ragionevolezza della pena e della sua funzione rieducativa. In ultimo, si evidenzia come la cornice edittale prevista per il reato in questione non consenta un'interpretazione costituzionalmente conforme, non potendosi, per le ragioni dianzi espresse, utilizzare istituti aventi proprietà e finalità diverse.



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, comma 2 c.p., nella parte in cui non prevede una diminuzione quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità;

Ordina la sospensione del procedimento e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza, letta alle parti all'udienza del 20 settembre 2023, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati.

Cuneo, 20 settembre 2023

Il Presidente: MEINARDI

23C00193

N. 154

Ordinanza del 15 settembre 2023 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Torino sui ricorsi riuniti proposti da Italiana Assicurazioni spa, Società Reale Mutua di Assicurazioni e Reale Immobili spa contro Agenzia entrate - Direzione provinciale I di Torino, Agenzia entrate - Direzione regionale Piemonte e Agenzia entrate - Direzione regionale Lombardia

Tributi – Deducibilità dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali, ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, nella misura del 20 per cento (nel caso di specie: periodi di imposta relativi agli anni 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018) - Indeducibilità della medesima imposta ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (nel caso di specie: periodi di imposta relativi agli anni 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018).

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14 comma 1 [, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)”).]

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI TORINO

SEZIONE 1

Riunita in udienza l'11 settembre 2023 alle ore 12,00 con la seguente composizione collegiale:

Ingino Giovanni, Presidente e Relatore

Boggio Ennio Giuseppe, Giudice

Pierro Maria, Giudice

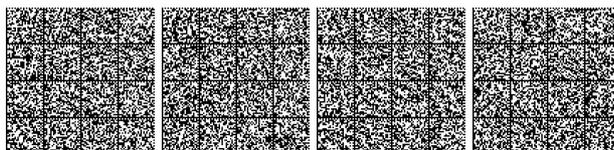
in data 11 settembre 2023 ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. 724/2020 depositato il 3 luglio 2020 proposto da Italiana Assicurazioni Spa - 00774430151 - Difeso da:

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O



Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatorino.it

Società Reale Mutua di Assicurazioni - 00875360018 - Difeso da:

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatorino.it

Reale Immobili Spa - 05062220156 - Difeso da:

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatorino.it - contro

Agenzia entrate direzione provinciale I di Torino elettivamente domiciliato presso dp.ltorino@pce.agenziaentrate.it

Agenzia entrate direzione regionale Piemonte elettivamente domiciliato presso dott.piemonte.gtpec@pce.agenziaentrate.it

Agenzia entrate direzione regionale Lombardia elettivamente domiciliato presso dott.lombardia.gtpec@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

Diniego Rimborso IRES-Consolidato 2014

sul ricorso n. 1047/2021 depositato il 13 dicembre 2021 proposto da Italiana Assicurazioni Spa - 00774430151

- Difeso da

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatorino.it

Società Reale Mutua di Assicurazioni - 00875360018 - Difeso da

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatorino.it

Reale Immobili Spa - 05062220156 - Difeso da

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatorino.it contro Agenzia Entrate Direzione Regionale Piemonte - Corso Vinzaglio n. 8 - 10121 Torino elettivamente domiciliato presso dott.piemonte.gtpec@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

Diniego Rimborso IRES-Altro 2016

sul ricorso n. 1048/2021 depositato il 13 dicembre 2021 proposto da Italiana Assicurazioni Spa - 00774430151 -

Difeso da

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatorino.it

Società Reale Mutua Di Assicurazioni - 00875360018 - Difeso da

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E



Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatitorino.it

Reale Immobili Spa - 05062220156 - Difeso da

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatitorino.it - contro Agenzia Entrate Direzione Regionale Piemonte - Corso Vinzaglio n. 8 - 10121 Torino elettivamente domiciliato presso dott.piemonte.gtpec@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

Diniego Rimborso IRES-ALTRO 2018

sul ricorso n. 1049/2021 depositato il 13 dicembre 2021 - proposto da Italiana Assicurazioni Spa - 00774430151 - Difeso da

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatitorino.it

Società Reale Mutua Di Assicurazioni - 00875360018 - Difeso da

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatitorino.it

Reale Immobili Spa - 05062220156 - Difeso da

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatitorino.it - contro Agenzia Entrate Direzione Regionale Piemonte - Corso Vinzaglio n. 8 - 10121 Torino elettivamente domiciliato presso dott.piemonte.gtpec@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

Diniego Rimborso IRES-Altro 2017

sul ricorso n. 1052/2021 depositato il 13 dicembre 2021 - proposto da Italiana Assicurazioni Spa - 00774430151 - Difeso da

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatitorino.it

Società Reale Mutua di Assicurazioni - 00875360018 - Difeso da

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T

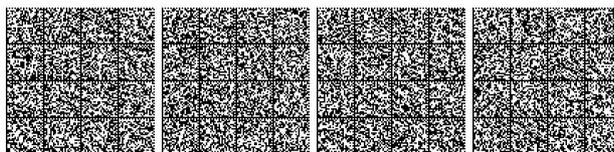
ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatitorino.it

Reale Immobili Spa - 05062220156 - Difeso da

Fabrizio Cravero - CRVFRZ68P01L219E

Guido Pautasso - PTSGDU73L25L219O

Gianluca Zandano - ZNDGLC73R25D969T



ed elettivamente domiciliato presso gianlucazandano@pec.ordineavvocatitorino.it - contro Agenzia Entrate direzione Regionale Piemonte - Corso Vinzaglio n. 8 - 10121 Torino elettivamente domiciliato presso dott.piemonte.gtpec@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di Diniego Rimborso IRES-Altro 2015 a seguito di discussione in pubblica udienza

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

La controversia

Le società hanno impugnato il silenzio rifiuto formatosi sulle istanze di rimborso notificate all'Agenzia delle entrate - Direzione Regionale del Piemonte, all'Agenzia delle entrate — Direzione Provinciale I di Torino e all'Agenzia delle entrate — Direzione Regionale della Lombardia, relative alla maggiore imposta IRES versata per i periodi d'imposta 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, a causa della parziale indeducibilità dell'IMU relativa agli immobili strumentali.

A fondamento dei ricorsi, le contribuenti sostengono che la deducibilità solo parziale dell'IMU dalla base imponibile IRES e l'integrale indeducibilità dell'IMU dalla base imponibile IRAP siano contrarie alle norme sulla determinazione del reddito imponibile e della produzione netta di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), dando luogo a violazione di norme costituzionali (artt. 3, 41 e 53 Cost.).

Oggetto dello scrutinio di costituzionalità - fonti normative - indirizzi giurisprudenziali.

Dal tenore della sollecitazione formulata dalle contribuenti, la questione di illegittimità costituzionale è sollevata per contrasto con gli articoli 3, 41 e 53 Cost. dell'art. 14 del decreto legislativo n. 23/2011, in cui la percentuale IMU deducibile ai fini IRES è stata pari al 20%, e alla indeducibilità dell'IMU ai fini IRAP.

Va incidentalmente rilevato che la disposizione tacciata di incostituzionalità è stata, nel corso del tempo, oggetto delle seguenti plurime modifiche:

-) con i commi 715 e 716 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», che hanno introdotto, ai fini IRES, una deducibilità parziale dell'IMU relativa agli immobili strumentali, precisamente nella misura del 30 per cento per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013 e del 20 per cento dal 1° gennaio 2014, ferma restando nei vari anni l'ineducibilità ai fini IRAP;

-) con le ulteriori modifiche di cui all'art. 1, comma 12, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) che ha innalzato al 40 per cento la percentuale di deducibilità dell'IMU ai fini IRES a decorrere dal 1° gennaio 2019 (art. 19 della medesima legge n. 145 del 2018), ferma restando nei vari anni l'ineducibilità ai fini IRAP;

-) percentuale ai fini IRES in seguito ulteriormente rimodulata con l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, e, infine, con l'art. 1, commi 4, 772 e 773, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), che hanno stabilito, ferma restando nei vari anni l'ineducibilità ai fini IRAP, le percentuali di deducibilità IMU ai fini IRES del:

50 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2018;

60 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019;

60 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2020;

100 per cento per i periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2021.

Pertanto, dal complesso delle argomentazioni formulate dalle contribuenti, viene sollevata questione di legittimità costituzionale limitatamente alla parte in cui la norma censurata prevede, ai fini IRES anni 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 la parziale deducibilità al 20% dell'IMU e l'ineducibilità ai fini IRAP.

Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità della citata disposizione, che prevede in sostanza la deducibilità parziale ai fini IRES e l'ineducibilità ai fini IRAP, con gli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione sia rilevante e non manifestamente infondata.



Parziale deducibilità IMU ai fini IRES Al riguardo, si osserva che:

la parziale indeducibilità dell'IMU, relativa agli immobili strumentali, dalla base imponibile ai fini IRES

confligge con il principio di capacità contributiva e progressività impositiva espresso dall'art. 53 della Costituzione, atteso che l'IRES finisce per gravare, non già su di un reddito netto e realmente indicativo della capacità contributiva, bensì su di un reddito lordo e fittiziamente attribuito al contribuente, per effetto della mancata deduzione dell'IMU già versata;

la parziale deduzione per gli anni 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 dall'imponibile IRES (nella misura del 20% dell'IMU pagata), introdotta dal legislatore con l'art. 14 del decreto legislativo n. 2312011 al fine di evitare le censure di illegittimità costituzionale, «non fondandosi su alcun collegamento aritmetico o logico, diretto o indiretto, sia pur vago, fra deduzione forfetaria e deduzione analitica» non vale a dissipare i dubbi di legittimità costituzionale «ma anzi fa cadere in sospetto di incostituzionalità anche la norma sopravvenuta », in quanto il forfait operato dal legislatore «pare arbitrario, mancando qualsiasi collegamento con la realtà che si vuole forfetizzare».

La Corte costituzionale, con Ordinanza n. 163 del 4 luglio 2019 aveva dichiarato inammissibile la questione in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23 per vizi di forma inerenti l'ordinanza di rimessione che ometteva di precisare se la richiesta di rimborso oggetto del giudizio principale afferisse, ai fini della determinazione del reddito d'impresa, alla deduzione percentuale dell'IMU relativa agli immobili strumentali e che aveva l'illegittimità costituzionale solo in merito alla percentuale prevista per il 2014 (20%) mentre l'oggetto del giudizio riguardava il triennio 2012 - 2013 - 2014, il quale era stato contrassegnato da un triplice diverso regime della deducibilità dell'IMU (ineducibilità totale, 30% e 20%) senza entrare nel merito della denunciata lesione del principio di capacità contributiva.

Con sentenza n. 262 del 4 dicembre 2020, sempre la Corte costituzionale ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23 (disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nel testo *pro tempore* vigente, ai sensi del quale l'Imposta Municipale Propria «è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive».

A tal proposito, la Corte ha rigettato la tesi erariale secondo la quale la questione sarebbe stata inammissibile per analogia a quanto statuito dalla stessa Consulta nella sentenza n. 163/2019 - in cui il giudice *a quo* non si era confrontato con i regimi normativi relativi ad altri periodi d'imposta altrettanto rilevanti nella fattispecie in esame - dichiarando, al contrario, la questione fondata nel merito, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, sotto il profilo della coerenza e quindi della ragionevolezza.

Sul punto, la Corte ha invero statuito che la deducibilità di una spesa inerente alla produzione del reddito di un'impresa non sia sussumibile all'interno delle agevolazioni fiscali propriamente dette - nelle quali il legislatore gode di ampia discrezionalità- bensì, essendo il presupposto dell'IRES espressamente individuato nel possesso di un «reddito complessivo netto» (art. 75, comma 1, TUIR), la deducibilità in esame assume natura strutturale, «dal momento che la sottrazione all'imposizione (o la sua riduzione) è resa necessaria dall'applicazione coerente e sistematica del presupposto del tributo).

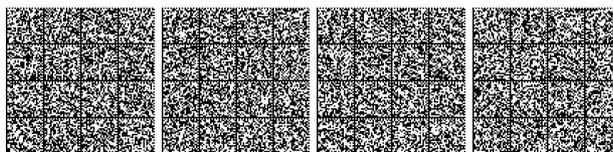
Si è ribadito come costituisca principio imprescindibile della determinazione del reddito d'impresa quello dell'inerenza del costo da portare in deduzione, da cui deriva l'esclusione dei costi che si collocano in una sfera estranea all'esercizio dell'impresa; da tale principio, il legislatore non può prescindere in quanto esso costituisce «il presidio della verifica della ragionevolezza delle deroghe rispetta all'individuazione di quel reddito netto complessivo che il legislatore stesso ha assunto a presupposto dell'IRES».

Ancora la Consulta ha evidenziato come lo stesso principio abbia implicazioni anche sui costi fiscali, con particolare riferimento all'art. 99 TUIR, il quale sancisce in via generale la deducibilità delle imposte dal reddito; tale criterio è sì derogabile dal legislatore, ma non quando vengano in considerazione fattispecie come quella in esame, relative a un tributo direttamente e pienamente inerente alla produzione del reddito.

Ebbene, in quest'ottica la Corte ha concluso con una censura sull'ineducibilità dell'IMU relativa ai beni strumentali, i quali costituiscono un costo necessitato che si atteggia a ordinario fattore di produzione, a cui l'imprenditore non può sottrarsi.

Va ricordato che la pronuncia in esame trae origine dalla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Commissione tributaria di Milano nel giudizio vertente tra la Tecnogas S.r.l. e l'Agenzia delle entrate.

In particolare, la Tecnogas S.r.l., operante nel settore immobiliare e proprietaria di diversi immobili, chiedeva il rimborso di quella parte dell'importo dell'IRES, interamente versata per il 2012, corrispondente a quanto pagato in conseguenza dell'ineducibilità dell'IMU, anche quest'ultima interamente corrisposta nel periodo 2012, in riferimento ad



immobili strumentali alla società stessa: il caso appare speculare a quello oggetto della presente ordinanza di remissione e la *ratio* della ritenuta illegittimità costituzionale applicabile anche agli anni d'imposta successivi a quello oggetto della pronuncia esaminata, e cioè al quinquennio 2014/2018.

Va sottolineato, a questo proposito come il legislatore tributario, nel corso degli anni, si sia parzialmente corretto, fino a giungere alla decisione non più procrastinabile della piena deducibilità dell'IMU a partire dal 2022.

Con ordinanza n. 156 dell'11 maggio 2022 la Corte costituzionale dichiarava la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito, dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», sollevata, in riferimento all'art. 53 della Costituzione, dalla Commissione Tributaria Provinciale di Parma con ordinanza n. 147/3/2021 del 5 maggio 2021, ancora una volta per vizio dell'ordinanza di remissione che non ha motivato sulla rilevanza della questione, essendo mancata, da parte del giudicante, una accurata verifica dell'effettiva strumentalità degli immobili in relazione all'oggetto sociale, circostanza che assume specifico rilievo sia agli effetti dell'applicazione dell'IMU, sia a quelli della sua deducibilità parziale dall'IRES.

Indeducibilità IMU ai fini IRAP

Sebbene la citata sentenza della Corte costituzionale n. 262/2020 non affronti il tema della deducibilità IMU ai fini IRAP né per l'anno 2012, né per gli anni successivi, oggetto della presente questione (ossia gli anni di imposta 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018) non essendo oggetto dell'ordinanza di remissione, il Collegio ritiene che, anche sotto questo profilo, la questione di legittimità non sia manifestamente infondata.

La norma in dubbio contenuta nell'art. 14, comma 1, decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 prevede: «l'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento. La medesima imposta è indeducibile ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive».

Come è noto, l'IRAP è un'imposta che si applica sul «valore della produzione netta» (art. 4, comma 1, decreto legislativo n. 446/1997) e che colpisce l'attività produttiva, distintamente considerata, senza tare riferimento alle condizioni economiche complessive del soggetto tassato.

Colpire l'attività produttiva vuol dire riconoscere alla stessa una capacità contributiva, impersonale, di natura reale, completamente staccata da quella personale dei singoli percettori di reddito, tondata sulla capacità produttiva originata dalla combinazione dei fattori della produzione.

Riprendendo le motivazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 262/2020, analogamente a quanto affermato in tema di IRES, anche ai fini IRAP, l'IMU sugli immobili strumentali è un onere certo ed inerente. È un costo necessitato che si atteggia alla stregua di un ordinario fattore di produzione, al quale la società non può sottrarsi. E come tale, anche le imposte indirette e le tasse devono essere ordinariamente deducibili dalla base imponibile dell'IRAP in quanto classificabili tra gli «oneri diversi di gestione» ed imputati alla voce B14 del conto economico, in quanto inerenti (come chiaramente illustrato dalla sentenza della Corte di cassazione n. 15115/2018).

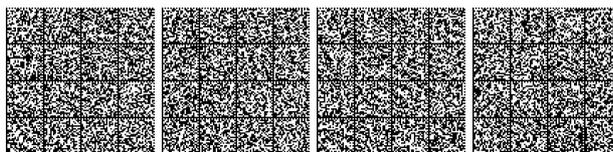
Conseguentemente, se il legislatore ha liberamente individuato quale indice di capacità contributiva il valore aggiunto tradotto nel «valore della produzione netta» e calcolato come differenza di ricavi e costi dei fattori produttivi (al lordo, in senso lato, di ogni remunerazione), la deduzione di un costo ricompreso nella base imponibile non può essere limitato senza le adeguate motivazioni richiamate (dalla Corte costituzionale) in tema di IRES:

- evitare indebite deduzioni di spese di dubbia inerenza;
- evitare ingenti costi di accertamento;
- prevenire fenomeni di evasione o elusione.

La rilevanza della questione

In punto di fatto, va innanzitutto precisato che le ricorrenti non hanno chiesto il rimborso dell'IRES riferibile all'IMU corrisposta e non dedotta in relazione agli immobili strumentali «per destinazione» (anche ove utilizzati nell'ambito dell'attività d'impresa), avendo presentato l'istanza di rimborso facendo riferimento all'illegittima indeducibilità, ai fini IRES, dell'80% della sola IMU versata e non dedotta dalle Società sui soli immobili strumentali «per natura», la cui strumentalità è presunta per legge (art. 43, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986).

In proposito, le Società hanno prodotto le visure catastali degli immobili (con riferimento all'IMU dei quali è stata formulata l'istanza di rimborso) da cui si evince sia la strumentalità per natura degli immobili de quibus (desumibile *ex lege* dalla categoria catastale di appartenenza), che l'inerenza degli stessi (stante l'insuscettibilità ad utilizzi estranei all'attività dell'impresa, in assenza di radicali trasformazioni).



Ad abundantiam, le ricorrenti hanno comunque dimostrato che tali immobili strumentali per natura hanno trovato un utilizzo diretto anche nell'ambito dell'attività di impresa, costituendo sede principale o secondaria dell'attività (questo vale per tutti gli immobili di Reale Mutua e di Italiana Assicurazioni e per parte degli immobili di Reale Immobili) o venendo locati a terzi (o ad altre società del gruppo) a fronte del pagamento di canoni di locazione regolarmente assoggettati ad imposizione (per quanto concerne Reale Immobili S.p. A.).

Risultano quindi provati agli atti sia il fatto che l'imposta chiesta a rimborso si riferisca ad immobili strumentali, sia l'effettiva strumentalità degli immobili in questione, sia per natura che per destinazione, in quanto utilizzati direttamente, in concreto, nell'ambito dell'attività d'impresa (quali sedi principali o secondarie ovvero venendo locati a terzi).

D'altra parte, l'Ufficio non ha specificamente contestato né le allegazioni, né le produzioni delle parti ricorrenti sul punto (limitandosi ad eccepire genericamente una pretesa incompletezza della documentazione versata in atti), sicché la circostanza può ritenersi provata anche in applicazione del principio sancito dall'art. 115 comma p.c.

In ragione della dimostrata natura strumentale degli immobili, si impone dunque come rilevante, ai fini del decidere, la sollevata questione di legittimità costituzionale prospettata in relazione all'oggetto dei ricorsi, atteso che la decisione della presente controversia, in cui le società ricorrenti chiedono il rimborso della maggiore imposta IRES e IRAP versata a causa della parziale deducibilità dell'imposta IMU dal reddito d'impresa e dall'indeducibilità ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive, non può prescindere dall'applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 2312011 che negli anni 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018:

a) stabilisce la parziale deducibilità dell'IMU dall'IRES (nella misura del 20%) e l'indeducibilità dell'IMU ai fini IRAP in deroga all'art. 99, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito anche: TUIR), a norma del quale tutte le imposte, diverse da quelle sui redditi e quelle per le quali è prevista la rivalsa, sono deducibili nell'esercizio in cui avviene il pagamento;

b) si applica *ratione temporis* ai periodi d'imposta 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 a cui si riferiscono le richieste di rimborso;

c) conduce inevitabilmente al rigetto delle richieste e dei ricorsi poichè inibisce il rimborso.

Impraticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata

Il Collegio è consapevole del principio che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché non è possibile darne interpretazioni costituzionali» (*ex multis*, Corte costituzionale n. 65 del 1999 e n. 200 del 1999, richiamate dalla sentenza n. 319 del 2000). Orbene, nella fattispecie in questione ogni interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata, è preclusa sia per l'univoco tenore letterale della disposizione, che è insuperabile, sia per l'inapplicabilità della pronuncia della Corte costituzionale n. 262/2020 ad anni diversi da quelli del 2012 e nemmeno potendosi applicare in via estensiva o analogica la totale deducibilità dell'IMU, quantomeno ai fini IRES, a partire dal 2022 secondo quanto oggi previsto dall'art. 1, comma 773, della legge n. 160 del 2019.

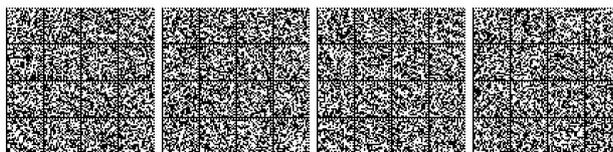
Non manifesta infondatezza

In punto di non manifesta infondatezza il Collegio ritiene che il censurato art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2011 violi:

a) l'art. 53 Cost., sotto il profilo dell'effettività della capacità contributiva, in quanto, nel disporre l'indeducibilità dell'IMU dall'IRES, fa gravare la tassazione su «un reddito d'impresa in parte fittizio, in contrasto con il principio di capacità contributiva», poichè, da un lato, l'indeducibilità totale o parziale è ammissibile soltanto con riguardo a costi che presentano elementi di incertezza nell'inerenza o nella determinazione, o ancora qualora sia fondato il pericolo che la deduzione di tali costi rischi di coprire l'elusione o l'evasione fiscale; d'altra parte, la spesa per il pagamento dell'IMU relativa agli immobili strumentali della società stessa deve essere considerata un costo certo e inerente alla produzione del reddito;

b) l'art. 53 Cost., sotto il profilo del divieto della doppia imposizione, atteso che la società ricorrente, in ragione della proprietà degli immobili, sarebbe costretta a pagare, di fatto, due volte un'imposta sulla base del medesimo presupposto, il che potrebbe, peraltro, condurre all'esaurimento della capacità contributiva, o comunque può costituire un carico eccessivo che supera il limite massimo tollerabile per il prelievo tributario;

c) gli articoli 3 e 53 Cost., con riferimento al principio di ragionevolezza, poichè il censurato regime di indeducibilità, in assenza di una valida giustificazione, non pare coerente con la struttura stessa del presupposto dell'IRES, tributo che, a norma dell'art. 75, comma 1, TUIR, si applica sul reddito complessivo netto: è vero infatti che il legislatore in materia tributaria gode di una discrezionalità ampia nel fissare il presupposto d'imposta; tuttavia, nell'individuazione dei singoli elementi che concorrono alla formazione della base imponibile tale discrezionalità si restringe in modo considerevole, essendo tenuto a strutturare il tributo in modo coerente con il presupposto prescelto;



d) l'art. 3 Cost., quanto al principio di uguaglianza formale, poichè la mancata deducibilità impatterebbe sul piano della cd. equità orizzontale, sottoponendo irragionevolmente a una maggiore tassazione la società che si serve di immobili strumentali di proprietà rispetto a quella che invece utilizza immobili strumentali che non sono di sua proprietà;

e) l'art. 41 Cost., avuto riguardo al principio di libertà di iniziativa economica privata, in quanto la norma censurata penalizzerebbe indebitamente la scelta dell'impresa di investire gli utili nell'acquisto degli immobili strumentali, senza che peraltro siano rinvenibili «differenze qualitative apprezzabili del costo in esame rispetto alla generalità dei costi deducibili» in base alla disciplina generale dell'IRES;

f) l'art. 53 Cost., poichè prevedere l'indeducibilità dell'IMU ai fini IRAP, significherebbe assoggettare a imposta una ricchezza non realmente prodotta ma imputata al contribuente *per mera fictio iuris* e ciò ricorre nel caso di negata deduzione di costi inerenti all'esercizio dell'attività di impresa;

g) l'art. 3 Cost., poichè l'indeducibilità dell'IMU ai fini IRAP produce un'ingiustificata disparità di trattamento tra contribuenti che, a parità di valore della produzione, sono assoggettati ad un differente e più gravoso onere impositivo esclusivamente sulla base dei diversi fattori della produzione utilizzati.

P.Q.M.

La Corte di Giustizia Tributaria di Primo Grado di Torino, Sezione 1, letti gli articoli 134 e 137 Costituzione nonché art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87:

1. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 1 del decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23 per violazione degli articoli 3, 41 e 53 Cost.

2. sospende il presente giudizio

3. per l'effetto, dispone a cura della Segreteria di questa Corte di Giustizia Tributaria la trasmissione immediata di tutti gli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla segreteria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato.

Così deciso in Torino, nella Camera di consiglio dell'11 settembre 2023.

Il Presidente estensore: INGINO

23C00196

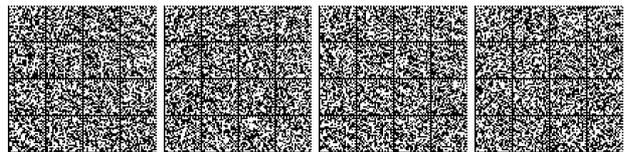
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-046) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

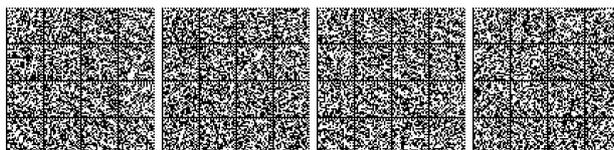
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

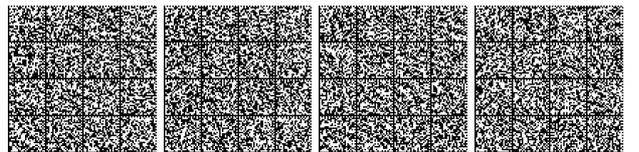
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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 pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

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

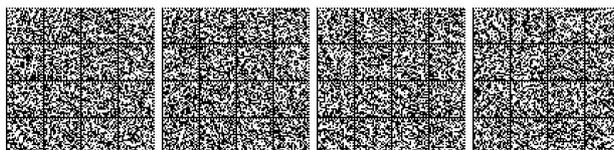
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 5,00

