



Parte prima - N. 8

Anno 48

23 marzo 2017

N. 75

CORTE COSTITUZIONALE - SENTENZA N.47 - ANNO 2017

Sentenza nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art.8-quater, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n.49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), aggiunto dall'art.33 della legge della Regione Toscana 14 luglio 2012, n.35, e dell'art.9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n.15 (Norme in materia di tributi regionali)

2

CORTE COSTITUZIONALE - ORDINANZA N.48 - ANNO 2017

Ordinanza del 25 gennaio 2017 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Provincia di Reggio Emilia e Comune di Novellara c/Comune di Novellara e altri

12

CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA N.47 - ANNO 2017

Sentenza nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art.8-quater, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n.49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), aggiunto dall'art.33 della legge della Regione Toscana 14 luglio 2012, n.35, e dell'art.9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n.15 (Norme in materia di tributi regionali)

SENTENZA N. 47

ANNO 2017



REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
 LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Paolo	GROSSI	Presidente
- Alessandro	CRISCUOLO	Giudice
- Giorgio	LATTANZI	”
- Aldo	CAROSI	”
- Marta	CARTABIA	”
- Mario Rosario	MORELLI	”
- Giancarlo	CORAGGIO	”
- Giuliano	AMATO	”
- Silvana	SCIARRA	”
- Daria	de PRETIS	”
- Franco	MODUGNO	”
- Augusto Antonio	BARBERA	”
- Giulio	PROSPERETTI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), aggiunto dall'art. 33 della legge della Regione Toscana 14 luglio 2012, n. 35, e dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze con ordinanze dell'8 ottobre 2015 e dell'11 marzo 2016 e dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna con ordinanza del 23 ottobre 2015, rispettivamente iscritte al n. 344 del registro ordinanze 2015 e ai nn. 197 e 118 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 3, 41 e 25, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di S. G., della Regione Toscana e della Regione Emilia-Romagna;



udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Diego Cremona per S. G., Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e Maria Chiara Lista per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1.– Nel corso di un giudizio promosso contro la Regione Toscana ed Equitalia Centro spa, per l'annullamento di una cartella esattoriale emessa per mancato pagamento della tassa automobilistica che la ricorrente assumeva da lei non dovuta in quanto relativa a periodo in cui l'autovettura di sua proprietà era gravata da fermo amministrativo, l'adita Commissione tributaria provinciale di Firenze, sezione seconda, premessane la rilevanza, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe (reg. ord. n. 344 del 2015), questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater* della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), nel testo introdotto dall'art. 33 della legge della stessa Regione 14 luglio 2012, n. 35, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) e alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012) e ulteriori disposizioni collegate. Modifiche alle l.r. 59/1996, 42/1998, 49/1999, 39/2001, 49/2003, 1/2005, 4/2005, 30/2005, 32/2009, 21/2010, 68/2011».

La disposizione denunciata – a tenore della quale «La trascrizione presso il PRA del provvedimento di fermo derivante dalla procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non esplica effetti ai fini della interruzione e sospensione dell'obbligo tributario» – contrasterebbe, secondo la rimettente, con gli «articoli 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione – in relazione all'articolo 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 – e 119, secondo comma, della Costituzione». E ciò per le medesime ragioni per le quali la sentenza di questa Corte n. 288 del 2012 (le cui motivazioni il giudice *a quo* fa proprie e trascrive) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di altra norma regionale ritenuta di analogo contenuto (art. 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione (Legge finanziaria 2012)»).

1.1.– Si è costituita in questo giudizio la parte privata S. G., che – nell'aderire alla prospettazione ed alle conclusioni dell'ordinanza di rimessione – ha in particolare



sottolineato la corrispondenza di contenuto della norma regionale censurata rispetto a quello di cui all'art. 10 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, dichiarato costituzionalmente illegittimo.

1.2.- Si è costituita, ed ha anche depositato successiva memoria, la Regione Toscana, sostenendo che l'esenzione prevista dalla richiamata normativa statale – in dipendenza della “perdita di disponibilità” del veicolo in forza di un provvedimento dell'autorità giudiziaria od amministrativa – non possa considerarsi soppressa o derogata dalla impugnata disposizione di essa Regione, per essere questa riferita alla diversa fattispecie del fermo di cui all'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), che, analogamente al pignoramento, comporterebbe unicamente l'effetto giuridico di rendere inopponibili/inefficaci (ma non invalidi), nei soli confronti del concessionario della riscossione (di crediti di natura pubblicistica), gli atti di disposizione del veicolo.

2.- In altro successivo giudizio, proposto per l'annullamento di tassa automobilistica del pari relativa a vettura gravata da fermo amministrativo, la Commissione tributaria provinciale di Firenze, sezione quarta, con ordinanza (reg. ord. n. 197 del 2016) di contenuto pressoché identico a quello dell'ordinanza che precede, ha sollevato la medesima questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 49 del 2003, in riferimento agli stessi parametri come sopra evocati.

2.1.- Anche in questo giudizio si è costituita la Regione Toscana per contestare la fondatezza delle censure formulate dalla Commissione rimettente.

3.- La Commissione tributaria provinciale di Bologna, sezione quinta – nell'ambito di controversia in cui veniva analogamente in contestazione la debenza della tassa automobilistica relativamente a vettura sottoposta, nel periodo di riferimento, a fermo amministrativo da parte di Equitalia Centro spa – ha sollevato, con l'ordinanza iscritta al n. 118 del registro ordinanze del 2016, questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), nella parte in cui prevede che il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, «non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica», in riferimento, ancora una volta, all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al citato art. 5, comma 36, del d.l. n. 953 del 1982, ed all'art. 119, comma secondo, oltre che agli artt. 120 e 3 Cost.



Nel motivare la non manifesta infondatezza di tale (parallela) questione, anche la Commissione rimettente ha fatto rinvio alla sentenza di questa Corte n. 288 del 2012, sul presupposto che questa abbia pronunciato l'illegittimità costituzionale di norma (art. 10 della già citata legge della Regione Marche n. 28 del 2011) relativa ad «una medesima fattispecie, differenziata dalla presente solamente in ordine all'Ente che aveva emanato la disposizione di legge censurata».

3.1.– Si è costituita in questo terzo giudizio la Regione Emilia-Romagna.

Secondo la difesa di detta Regione, avrebbe errato il giudice *a quo* nel non avvedersi di quanto la norma della Regione Marche, incorsa nella su richiamata declaratoria di illegittimità costituzionale, sia, in realtà, «totalmente diversa» da quella recata dall'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna qui impugnata.

Quest'ultima disposizione non apporterebbe, infatti, deroga alcuna alla disciplina statale in tema di esenzione dal pagamento della tassa automobilistica, di cui all'art. 5, comma 36, del decreto-legge n. 953 del 1982, non interferendo rispetto alla fattispecie del «fermo amministrativo», ivi contemplata, ed attenendo invece alla differente fattispecie del fermo cautelare disposto dall'agente di riscossione, ai sensi dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973. Da qui la conclusione di inammissibilità o manifesta infondatezza della questione sollevata.

3.1.2.– Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza di discussione, la Regione Emilia-Romagna ha sottolineato come, alla data del 1° dicembre 2016, i veicoli circolanti con fermo apposto da Equitalia, per omesso pagamento di crediti riferibili alle più diverse pubbliche amministrazioni, siano, solo in essa Regione, 183.254, ed ha affermato che «la perdita di gettito per la Regione», nel caso in cui non dovesse trovare più applicazione la norma denunciata, «ammonterebbe a 29.448.114,87 di Euro», parte dei quali di spettanza dello Stato.

Considerato in diritto

1.– Con le due ordinanze (reg. ord. n. 344 del 2015 e n. 197 del 2016), di sostanzialmente identico contenuto, di cui si è in narrativa detto, la Commissione tributaria provinciale di Firenze, sezione seconda (nel primo caso) e sezione quarta (nel secondo caso), solleva questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), aggiunto dall'art. 33 della successiva legge regionale 14 luglio 2012 n. 35, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) e alla legge regionale 27



dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012) e ulteriori disposizioni collegate. Modifiche alle l.r. 59/1996, 42/1998, 49/1999, 39/2001, 49/2003, 1/2005, 4/2005, 30/2005, 32/2009, 21/2010, 68/2011», per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione – in relazione all'art. 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 – e 119, secondo comma, Cost.

La disposizione regionale così denunciata – nel prescrivere che «La trascrizione presso il PRA del provvedimento di fermo derivante dalla procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non esplica effetti ai fini della interruzione e sospensione dell'obbligo tributario» – violerebbe, appunto, gli evocati artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., in quanto derogatoria della norma interposta di cui all'art. 5, comma 36, del citato d.l. n. 953 del 1982, prevedente, invece, in tal caso, una espressa esenzione dall'obbligo di pagamento della tassa automobilistica.

2.– Con riferimento agli stessi parametri di cui sopra – oltre che all'art. 120 (senza motivazione e solo in dispositivo evocato) ed all'art. 3 Cost. (per il profilo della asserita disparità di trattamento dei cittadini residenti nella Regione resistente rispetto a quelli residenti nella Regione Marche) – la Commissione tributaria provinciale di Bologna, sezione quinta, dubita, a sua volta, della legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), nella parte in cui detta norma analogamente prevede che «il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica».

3.– I tre giudizi – nel primo dei quali si è costituita la parte privata e, in tutti, la Regione resistente nei rispettivi procedimenti *a quibus* – per i profili di identità o connessione delle questioni sollevate, in ragione del prospettato contrasto con i medesimi parametri costituzionali ed in relazione alla stessa norma interposta, possono riunirsi per essere decisi con unica sentenza.

4.– Le Commissioni rimettenti convergono nel motivare la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate sulla base della ritenuta sovrapposibilità delle disposizioni regionali, rispettivamente da esse censurate, a quella di cui all'art. 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, recante «Disposizioni per la



formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione (Legge Finanziaria 2012)», già dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza di questa Corte n. 288 del 2012.

5.– Entrambe le questioni, con tale identica motivazione sollevate, non sono fondate.

5.1.– L'art. 5, comma 36 (*recte*: comma trentasettesimo nel testo vigente), del d.l. n. 953 del 1982 – che, ai fini della denunciata violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., le odierne ordinanze di rimessione, come già quella relativa al giudizio deciso con la citata sentenza n. 288 del 2012, richiamano come norma interposta – dispone che «La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione».

L'art. 10 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011 si poneva frontalmente in contrasto con la riferita norma statale di esenzione, disponendo esattamente il contrario, e cioè che «la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo di pagamento della tassa automobilistica regionale».

E per tale ragione ne è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, in quanto «la Regione, con riferimento alla tassa automobilistica che [...] si qualifica come tributo proprio derivato [...] non può escludere esenzioni [...] già previste dalla legge statale» (sentenza n. 288 del 2012).

Sia la Commissione tributaria provinciale di Firenze che quella di Bologna assumono ora che la fattispecie disciplinata dalle disposizioni rispettivamente denunciate (art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 49 del 2003 e art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012) non sarebbe diversa da quella che formava oggetto dell'art. 10 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, essendo quindi analogamente derogatoria della norma statale interposta, che ne comporterebbe il contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

5.2.– La comune premessa, da cui muovono i giudici *a quibus* nel sollevare le questioni in esame, non è esatta.

Il “fermo amministrativo” – al quale è correlata l'esenzione prevista dal citato



art. 5, comma 36 (recte: trentasettesimo) del d.l. n. 953 del 1982 (e cui identicamente si riferiva la caducata disposizione della Regione Marche, per escludere invece l'esenzione stessa) – è propriamente, infatti, il fermo del veicolo disposto dall'Autorità di pubblica sicurezza ovvero dalla Polizia stradale o comunale. Ai sensi dell'art. 214 (Fermo amministrativo del veicolo), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) esso consegue ora quale misura accessoria, unitamente ad altre sanzioni, a gravi violazioni di norme dello stesso codice. Si tratta di misura che comporta la cessazione della circolazione del veicolo con l'obbligo di custodia in luogo non sottoposto a pubblico passaggio ed apposizione su di esso di apposito sigillo; il trattenimento del documento di circolazione presso l'organo di polizia; l'obbligo di rimozione e trasporto in un apposito luogo di custodia, ove si tratti di ciclomotori e motocicli; e la confisca, oltre all'applicazione di sanzioni penali ed amministrative, in caso di circolazione del mezzo con elusione del provvedimento di fermo.

Diverso è, invece, il fermo cosiddetto fiscale, al quale non poteva evidentemente riferirsi la norma di esenzione del 1982, in quanto solo successivamente il decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, ha introdotto detta diversa ipotesi di fermo, all'interno dell'art. (91-*bis*, poi rifluito nell'art.) 86, del d.P.R. n. 602 del 1973, come misura di garanzia del credito di enti pubblici e non come sanzione conseguente a violazione di norme del codice della strada.

Più propriamente si tratta in questo caso di una misura cautelativa provvisoria, con effetti indiretti di conservazione della garanzia patrimoniale, che l'agente incaricato della riscossione di crediti di enti pubblici può adottare, a sua discrezione, in alternativa alla immediata attivazione delle procedure esecutive, allo scopo di indurre il debitore ad un adempimento spontaneo, che gli consenta di ottenere la rimozione del fermo. Fermo, quest'ultimo, che comunque non comporta la materiale sottrazione della vettura alla disponibilità del proprietario; non gli impedisce di trasferirla a terzi con atto di alienazione (con traslazione, ovviamente, del vincolo); e, in caso di elusione del divieto di circolazione, dà luogo all'applicazione di una sanzione pecuniaria al proprietario, ma non anche al sequestro del mezzo.

5.3.– L'esclusa sospensione dell'obbligo di pagamento della tassa automobilistica durante il periodo di fermo della vettura disposto dall'agente della riscossione – quale si rinviene nelle due leggi regionali impugnate dai giudici *a quibus* –



non si pone, dunque, in contrasto con la esenzione dal tributo (nella diversa ipotesi di fermo disposto dall'autorità amministrativa o da quella giudiziaria) prevista, in via di eccezione, dal d.l. n. 953 del 1982, e rientra, invece, nella regola – innovativamente introdotta dallo stesso – che vuole quel tributo correlato non più alla circolazione, ma alla proprietà del mezzo.

E tanto vale ad escludere la fondatezza della censura di violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost., nei riguardi, sia dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 49 del 2003 sia dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012, come prospettata dalle Commissioni tributarie rimettenti.

6.– Non fondata è anche la censura di violazione dell'art. 3 Cost., formulata dalla sola Commissione tributaria di Bologna con riguardo alla legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012.

Diversamente da quanto presupposto da detto giudice, la caducazione (a seguito di sentenza n. 288 del 2012) dell'art. 10 della legge n. 28 del 2011 della Regione Marche non altro, infatti, ha comportato che il ripristino, all'interno di quella Regione, della esenzione dal tributo automobilistico – in caso di fermo della vettura disposto dall'autorità amministrativa o giudiziaria – quale operante su tutto il territorio nazionale e, quindi, anche nell'ambito della Regione Emilia-Romagna. Per cui ai proprietari di vetture residenti all'interno di questa non può dirsi riservato «l'evidente trattamento di sfavore in confronto al cittadino della Regione Marche», lamentato dalla rimettente.

7.– L'art. 120 Cost. è, infine, richiamato, senza motivazione alcuna, solo in dispositivo della ordinanza di rimessione della Commissione tributaria di Bologna; non vi è, pertanto, questione – di contrasto con detto parametro della legge regionale da quella Commissione impugnata – sulla quale questa Corte debba pronunciarsi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), aggiunto dall'art. 33 della legge della medesima Regione 14 luglio 2012, n. 35, sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze, sezione seconda e sezione quarta, con le due ordinanze



in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), 119, secondo comma, e 3 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

Presidente

Tullio Grillo

Redattore

Cario Rosario Gualti

Cancelliere

Roberto Milana

Depositata in Cancelleria il - 2 MAR 2017

COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE

Roma,
- 2 MAR 2017



Il Cancelliere

Roberto Milana

Il Direttore della Cancelleria
(Dott. Roberto Milana)

Roberto Milana

CORTE COSTITUZIONALE

ORDINANZA N.48 DEL 25 GENNAIO 2017

Ordinanza del 25 gennaio 2017 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Provincia di Reggio Emilia e Comune di Novellara c/Comune di Novellara e altri

N. 48 Reg. ordinanze 2017

Ordinanza del 25 gennaio 2017 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Provincia di Reggio Emilia e Comune di Novellara c/Comune di Novellara e altri

N. 03115/2016 REG.RIC.



Pubblicato il 25/01/2017

N00297 2017 REG.PROV.COLL.
N. 03115/2016 REG.RIC.
N. 03148/2016 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sui seguenti ricorsi in appello:

1) nr. 3115 del 2016, proposto dalla PROVINCIA DI REGGIO EMILIA, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesca Preite e Claudio Macioci, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Tacito, 23,

contro

- i COMUNI DI NOVELLARA e CAMPAGNOLA EMILIA, in persona dei rispettivi Sindaci *pro tempore*, non costituiti in giudizio;
- la REGIONE EMILIA-ROMAGNA, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

nei confronti di

- INIZIATIVE AMBIENTALI S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Salvatore Alberto Romano ed Elena Pontiroli, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, viale XXI



N. 03115/2016 REG.RIC.

Aprile, 11;

- signori Marisa DAVOLI, Pierpaolo SPAGGIARI e Alessandra SPAGGIARI, rappresentati e difesi dall'avv. Giovan Ludovico Della Fontana, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

2) nr. 3148 del 2016, proposto dal COMUNE DI NOVELLARA, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Maria Salvatore Drogo, domiciliato ex art. 25 cod. proc. amm. presso la Segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13,

contro

i signori Marisa DAVOLI, Alessandra SPAGGIARI e Pierpaolo SPAGGIARI, rappresentati e difesi dall'avv. Giovan Ludovico Della Fontana, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2,

nei confronti di

- PROVINCIA DI REGGIO EMILIA, in persona del Presidente pro tempore, non costituita in giudizio;
- COMUNE DI CAMPAGNOLA EMILIA, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA, in persona del Presidente pro tempore, non costituito in giudizio;
- INIZIATIVE AMBIENTALI S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Elena Pontiroli e Salvatore Alberto Romano, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale XXI Aprile, 11;

entrambi per l'annullamento e/o la riforma,

previa sospensione dell'esecuzione,

della sentenza del T.A.R. dell'Emilia-Romagna, Sezione staccata di Parma, nr.

N. 03115/2016 REG.RIC.



63/2016, depositata il 29 febbraio 2016, resa tra le parti e notificata al Comune di Novellara in data 10 marzo 2016 ed alla Provincia di Reggio Emilia in data 11 marzo 2016.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Iniziative Ambientali S.r.l. e dei signori Marisa Davoli, Pierpaolo Spaggiari e Alessandra Spaggiari;

Viste le memorie prodotte dalla Provincia di Reggio Emilia (in date 8 giugno e 14 novembre 2016 nel giudizio nr. 3115 del 2016), dal Comune di Novellara (in date 17 giugno, 14 e 24 novembre 2016 nel giudizio nr. 3148 del 2016), da Iniziative Ambientali S.r.l. (in date 20 giugno e 24 novembre 2016 in entrambi i giudizi) e dai signori Marisa Davoli, Pierpaolo Spaggiari e Alessandra Spaggiari (in date 20 giugno, 12 e 24 novembre 2016 nel giudizio nr. 3115 del 2016 e in date 21 giugno, 12 e 24 novembre 2016 nel giudizio nr. 3148 del 2016) a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2016, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Preite per la Provincia appellante, l'avv. Della Fontana per gli appellati, l'avv. C. Masi su delega dell'avv. Pontiroli per Iniziative Ambientali S.r.l. e l'avv. Drogo per il Comune appellante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I – La Provincia di Reggio Emilia ha impugnato, chiedendone la riforma previa sospensione dell'esecuzione, la sentenza con la quale la Sezione di Parma del T.A.R. dell'Emilia-Romagna, decidendo sul ricorso proposto dai signori Marisa Davoli, Pierpaolo Spaggiari e Alessandra Spaggiari, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere per il ricorso introduttivo e accolto i motivi aggiunti,

N. 03115/2016 REG.RIC.



per l'effetto annullando gli atti con i quali il Consiglio Comunale di Novellara ha adottato e approvato il P.O.C. stralcio Tangenziale, finalizzato alla realizzazione del secondo e ultimo stralcio della Tangenziale Nord.

L'appello è affidato ai seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione degli artt. 25 e 43 cod. proc. amm. e 170 cod. proc. civ.; motivazione erronea e contraddittoria (in relazione alla reiezione dell'eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti per nullità e inesistenza della notifica alla Provincia di Reggio Emilia);

2) violazione e falsa applicazione degli artt. 13, comma 3, e 26, comma 3, della legge regionale 19 dicembre 2002, nr. 37; motivazione erronea e contraddittoria; violazione dell'art. 39, comma 1, del d.P.R. 8 giugno 2001, nr. 327 (in relazione alla ritenuta applicabilità alla presente fattispecie del divieto di reiterazione di vincoli espropriativi per più di una volta, di cui alle citate disposizioni regionali).

Si sono costituiti gli originari ricorrenti, i quali, oltre a opporsi all'accoglimento dell'appello, hanno riproposto come segue i motivi di primo grado rimasti assorbiti nella sentenza impugnata:

i) violazione dei principi in materia di reiterazione dei vincoli espropriativi e dell'art. 13 della l.r. nr. 37 del 2002; eccesso di potere per difetto o insufficienza della motivazione e di attività istruttoria; travisamento ed errore sui presupposti (in relazione alla carente o insufficiente motivazione addotta a sostegno della reiterazione del vincolo espropriativo sulla proprietà degli odierni appellati);

ii) violazione dell'art. 12 della l.r. 24 marzo 2000, nr. 20; violazione dell'art. 20 del decreto legislativo 12 aprile 2006, nr. 163; violazione del principio di necessaria conformità del progetto definitivo dell'opera pubblica ai vincoli storico-artistici, architettonici ed ambientali (stante la pendenza di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto avverso il decreto con cui l'autorità preposta al vincolo storico-artistico ha espresso parere favorevole all'intervento per cui è causa).

Si è altresì costituita la società Iniziative Ambientali S.r.l., affidataria della

N. 03115/2016 REG.RIC.



progettazione e realizzazione della Tangenziale di Novellara sulla base di accordo a suo tempo intervenuto col Comune e con la Provincia di Reggio Emilia, la quale, oltre a opporsi con diffuse argomentazioni all'accoglimento del gravame avverso, ha evidenziato la novità costituita dal sopravvenire dell'art. 30 della l.r. 30 maggio 2016, nr. 9, il quale avrebbe interpretato il divieto di reiterazione di vincoli espropriativi di cui al già citato art. 13, comma 3, della l.r. nr. 37/2002 in senso non ostativo alla realizzazione dell'intervento per cui è causa.

II – La medesima sentenza del T.A.R. dell'Emilia-Romagna forma oggetto di separato appello col quale il Comune di Novellara ne ha chiesto l'annullamento o la riforma, previa sospensione dell'esecuzione, sulla base dei seguenti motivi:

- a) inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti di primo grado per mancata notifica dell'impugnazione alla Provincia di Reggio Emilia presso il domicilio dell'Ente costituito *ex art. 43 cod. proc. amm.*;
- b) nullità della sentenza per mancanza del contraddittorio *ex artt. 43, 49 e 105 cod. proc. amm.* (stante la mancata integrazione del contraddittorio nei confronti dell'Amministrazione provinciale);
- c) erroneità della sentenza nel merito, per non corretta applicazione dell'art. 13, comma 3, della l.r. nr. 37/2002;
- d) nullità della sentenza per contrasto con il giudicato della sentenza del T.A.R. di Parma nr. 692/2009 (in relazione alla ritenuta natura retroattiva del divieto introdotto dal citato art. 13, comma 3, l.r. nr. 37/2002);
- e) inammissibilità del ricorso di primo grado e dei motivi aggiunti per mancata instaurazione del contraddittorio rispetto al signor Valseno Bartoli, ricorrente nel procedimento di appello definito con la sentenza del Consiglio di Stato nr. 3214/2014;
- f) inammissibilità del ricorso per ottemperanza, del ricorso in riassunzione e del ricorso per motivi aggiunti per mancata produzione dell'autorizzazione a effettuare le notifiche in proprio da parte del difensore dei ricorrenti in prime cure;



N. 03115/2016 REG.RIC.

g) erronea reiezione delle ulteriori eccezioni di inammissibilità dei motivi aggiunti formulate dal Comune di Novellara (con specifico riferimento all'eccezione di tardività dell'impugnazione della deliberazione nr. 26 del 29 aprile 2015).

Anche in questo giudizio si sono costituiti gli originari ricorrenti, riproponendo ai sensi dell'art. 101, comma 2, cod. proc. amm. le censure di primo grado assorbite, negli stessi identici termini di cui al giudizio nr. 3115 del 2016.

Si è altresì costituita Iniziative Ambientali S.r.l., svolgendo deduzioni sovrapponibili a quelle articolate nel primo giudizio.

III – Alla camera di consiglio del 23 giugno 2016, fissata per l'esame delle domande incidentali di sospensiva, questo è stato differito sull'accordo delle parti, per essere abbinato alla trattazione del merito.

IV – Di poi, tutte le parti hanno affidato a memorie l'ulteriore sviluppo delle rispettive tesi, argomentando anche in relazione all'incidenza sulla causa del sopravvenuto art. 30 della l.r. nr. 9 del 2016.

V – All'udienza del 15 dicembre 2016, entrambe le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

1. Il presente giudizio concerne la realizzazione della Tangenziale Nord di Novellara, opera pubblica la cui realizzazione è stata prevista in un accordo di programma stipulato nel 2003 tra la Provincia di Reggio Emilia e i Comuni di Novellara e Campagnola Emilia (e successivamente integrato da atti aggiuntivi nel 2007 e nel 2013) al fine di risolvere i problemi di viabilità e congestione che affliggevano l'abitato di Novellara, nel quale confluivano quattro direttrici del traffico stradale.

Il progetto preliminare dell'opera, già approvato "*in linea tecnica*" da entrambi i Comuni interessati, è stato ritualmente approvato dall'Amministrazione di Novellara con delibera di G.M. nr. 83 del 28 ottobre 2003; in sede di successiva approvazione del progetto definitivo, sempre "*in linea tecnica*", con delibera di

N. 03115/2016 REG.RIC.



G.M. nr. 77 del 13 luglio 2005, si è ritenuto poi di suddividere l'opera in tre stralci esecutivi, al fine di avviare immediatamente i lavori per il primo e il terzo stralcio, nelle more dell'adeguamento alle prescrizioni imposte dalla Soprintendenza ai Beni Culturali alla parte relativa al secondo stralcio (quella *in concreto* destinata a evitare l'attraversamento del centro abitato).

Con deliberazione del Consiglio Comunale nr. 45 del 28 luglio 2005, è stato adottato il Piano operativo comunale (P.O.C.) – primo stralcio, con apposizione dei vincoli destinati all'esproprio sulle aree interessate; il P.O.C. è stato poi definitivamente approvato con la deliberazione consiliare nr. 31 del 27 aprile 2006. Tali ultimi provvedimenti sono stati impugnati in sede giurisdizionale dalla signora Marisa Davoli, in qualità di proprietaria di uno dei suoli interessati dall'intervento, unitamente ad altro proprietario interessato (signor Valseno Bartoli), con ricorso successivamente integrato da motivi aggiunti.

Peraltro, nelle more del giudizio così instaurato, il primo e il terzo stralcio della Tangenziale sono stati ultimati e aperti al traffico.

2. La Sezione staccata di Parma del T.A.R. dell'Emilia-Romagna, decidendo sull'impugnazione, ha respinto il ricorso introduttivo e dichiarato in parte inammissibili e in parte infondati i motivi aggiunti (sent. nr. 692 del 26 ottobre 2009).

3. Proposto appello avverso tale decisione, questa Sezione la ha riformata annullando le deliberazioni di adozione e approvazione del P.O.C. nonché gli atti di approvazione del progetto definitivo del secondo stralcio *medio tempore* intervenuti a seguito del mutato avviso della Soprintendenza (sent. nr. 3214 del 25 giugno 2014).

4. A seguito di ricorso per l'ottemperanza al giudicato proposto dalla sig.ra Davoli e dai signori Pierpaolo e Alessandra Spaggiari (questi ultimi in qualità di aventi causa di parte dei suoli interessati) per la declaratoria di nullità di ulteriori atti posti in essere dall'Amministrazione, la Sezione ha altresì in parte dichiarato cessata la materia del contendere, essendo stati i predetti atti già rimossi spontaneamente

N. 03115/2016 REG.RIC.



dallo stesso Comune, e in parte dichiarato inammissibile la domanda attorea, previa conversione dell'azione di nullità in ordinaria azione di annullamento (sent. nr. 1892 del 14 aprile 2015).

5. Riassunta la causa dinanzi al primo giudice, questo – per quanto qui rileva – ha accolto la nuova impugnazione e annullato le sopravvenute delibere consiliari nr. 87 dell'11 dicembre 2014 e nr. 26 del 29 aprile 2015, recanti rispettivamente nuova adozione e approvazione del P.O.C.

La ragione dell'illegittimità di tali nuovi provvedimenti, secondo il T.A.R., riposa nella violazione dell'art. 13, comma 3, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, nr. 37, il quale, occupandosi dei vincoli preordinati all'esproprio, statuisce che *"il vincolo decaduto può essere motivatamente reiterato, per una sola volta"*.

Infatti, secondo il primo giudice con le delibere impugnate in prime cure si era provveduto a reiterare sulle aree interessate dalle opere stradali un vincolo impresso dal P.R.G. del 1989 e già reiterato dalla successiva variante del 1996.

6. Avverso tale sentenza hanno proposto appello, sulla base di motivi sostanzialmente sovrapponibili, la Provincia di Reggio Emilia e il Comune di Novellara.

7. Tutto ciò premesso, va innanzi tutto disposta la riunione degli appelli in epigrafe, ai sensi dell'art. 96 cod. proc. amm., avendo essi a oggetto la medesima sentenza.

8. Di poi, alla stregua di quanto sopra esposto occorre porsi la questione dell'incidenza sul presente giudizio della sopravvenuta disposizione contenuta nell'art. 30 della l.r. 30 maggio 2016, nr. 9 (rubricato *"Norma di interpretazione autentica dell'articolo 13, comma 3, della legge regionale n. 37 del 2002"*), il quale così dispone: *"...Il comma 3 dell'articolo 13 della legge regionale 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri) si interpreta nel senso che, fermo restando l'obbligo di puntuale motivazione, nonché della corresponsione al proprietario dell'indennità di cui all'articolo 39 del decreto del*

N. 03115/2016 REG.RIC.

Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. (Testo A)), il divieto di reiterare più di una volta il vincolo espropriativo decaduto non trova applicazione per il completamento di opere pubbliche o di interesse pubblico lineari la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali, secondo la normativa vigente”.

Secondo le parti odierne appellanti, la disposizione testé riformata dimostrerebbe *ex post* l'infondatezza del ricorso di primo grado, rendendo chiara l'inapplicabilità del divieto di plurima reiterazione dei vincoli alle opere pubbliche da realizzarsi secondo lotti o stralci, con l'effetto di imporre l'accoglimento degli appelli.

9. La Sezione è però dell'avviso che la detta disposizione palesi aspetti di incostituzionalità tali da indurre a sollevare avverso di essa questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, nr. 87.

Prima però di esporre le ragioni che inducono a dubitare della legittimità costituzionale della norma, occorre soffermarsi sul presupposto processuale della rilevanza della questione nel presente giudizio: infatti l'applicazione della norma *de qua* alla causa che occupa, con gli effetti auspicati dalle parti appellanti di cui si è detto, presuppone innanzi tutto il superamento di una serie di questioni di rito sollevate con alcuni dei motivi d'impugnazione, sui quali il Collegio ritiene di doversi prioritariamente pronunciare.

9.1. In particolare, con il primo motivo di entrambi gli appelli viene eccepita – per la prima volta nel presente grado di appello – la nullità o l'inesistenza della notifica dei motivi aggiunti di primo grado, per essere stati questi notificati al domicilio reale della Provincia di Reggio Emilia anziché al domicilio risultante dalla costituzione in giudizio (da individuarsi peraltro nella Segreteria del T.A.R. adito ai sensi dell'art. 25, comma 1, lettera *a*), cod. proc. amm., non avendo l'Amministrazione provinciale eletto ritualmente domicilio all'atto della propria costituzione).

Il motivo va disatteso, dovendo condividersi il diffuso indirizzo di merito per cui,

N. 03115/2016 REG.RIC.



pur ribadendosi la necessità che la notifica dei motivi aggiunti avvenga al domicilio eletto ai sensi dell'art. 170 cod. proc. civ., può ritenersi ammissibile anche la notifica effettuata al domicilio reale, quando questa abbia raggiunto lo scopo e il contraddittorio sia stato di fatto instaurato.

È quanto avvenuto nel caso che qui occupa, laddove l'Amministrazione provinciale non solo si è regolarmente costituita in primo grado, ma neanche ha eccepito alcunché in ordine alla regolarità della notifica, sollevando la relativa eccezione – come detto – solo nel presente grado di appello.

9.2. I rilievi che precedono palesano altresì l'infondatezza del secondo motivo dell'appello del Comune di Novellara, con il quale si lamenta la mancata integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 49 cod. proc. amm. nei confronti della Provincia.

Infatti è evidente che, una volta ritualmente costituitasi l'Amministrazione provinciale, non vi era più alcuna necessità di un ordine di integrazione del contraddittorio da parte del giudice.

9.3. Infondato è anche il quarto motivo d'appello del Comune, col quale si lamenta l'inammissibilità del ricorso di primo grado per violazione del principio *ne bis in idem*, atteso che alcune delle questioni controverse (segnatamente, quelle relative alla possibilità di tener conto, ai fini dell'applicazione della norma regionale, anche dei vincoli imposti e reiterati anteriormente alla sua entrata in vigore) sarebbero coperte da giudicato riveniente dalla precedente sentenza del T.A.R. di Parma nr. 692 del 2009, in parti non specificamente censurate nell'appello poi accolto dal Consiglio di Stato.

A evidenziare l'inconsistenza del rilievo, basti osservare che la ricordata sentenza nr. 692 del 2009 è stata integralmente riformata da questa Sezione con la già richiamata sentenza nr. 3214 del 2014, di tal che non può predicarsi l'esistenza di alcun ipotetico giudicato formatosi su di essa o su sue parti.

9.4. Col proprio quinto mezzo, il Comune assume l'illegittimità del ricorso di prime

N. 03115/2016 REG.RIC.

cure in quanto non notificato al signor Valseno Bartoli, che era stato ricorrente unitamente alla sig.ra Davoli nell'originario giudizio definito con la sentenza di questa Sezione nr. 3214 del 2014.

Il motivo è manifestamente infondato, dovendo osservarsi che, dopo la sentenza da ultimo citata, ad attivarsi per l'ottemperanza del giudicato fu la sola sig.ra Davoli (e non anche l'altro originario ricorrente), cui si affiancarono i suoi aventi causa signori Spaggiari: di modo che può escludersi che alla stessa incombesse l'onere di notificare l'azione, ai sensi dell'art. 114 cod. proc. amm., anche all'altro ricorrente vittorioso, il quale era titolare di un interesse comune a quello da lei azionato.

In ogni caso, anche a voler dare una lettura rigorosa del precitato art. 114 cod. proc. amm., laddove statuisce che il ricorso per l'ottemperanza va notificato a tutte le parti del giudizio *a quo*, la questione avrebbe dovuto essere sollevata nell'originaria sede dell'ottemperanza, e non può certamente essere riproposta dopo la conversione dell'azione in ordinaria azione di annullamento (in relazione alla quale, come è evidente, non può predicarsi alcun onere di evocazione in giudizio di cointeressati).

9.5. Col sesto mezzo del proprio appello, il Comune di Novellara lamenta la mancata produzione dell'autorizzazione del Consiglio dell'Ordine a eseguire la notifica personalmente da parte del procuratore dei ricorrenti in prime cure.

Al riguardo, va innanzi tutto richiamato l'indirizzo giurisprudenziale per cui la nullità della notifica riveniente dalla carenza della predetta autorizzazione è in ogni caso sanata dalla tempestiva costituzione in giudizio delle parti intimare (cfr. Cass. civ., sez. trib., 19 febbraio 2014, nr. 3934).

Ciò premesso, è a dirsi che le parti intimare nel predetto modo irrituale e che non risultano essersi costituite nel giudizio di primo grado non possono qualificarsi come parti necessarie del giudizio, dovendo ritenersi che la loro evocazione sia avvenuta solo per tralaticia riproduzione delle notifiche effettuate nei pregressi giudizi intervenuti *inter partes*, e che pertanto l'eventuale vizio della notificazione non abbia cagionato alcuna lesione del contraddittorio processuale.

In particolare:

N. 03115/2016 REG.RIC.



- quanto alla Regione Emilia-Romagna, questa risulta evocata verosimilmente perché parte del precedente giudizio definito con la più volte citata sentenza nr. 3214 del 2014, ma è pacifico e incontestato che nel presente giudizio non risulti censurato alcun atto regionale;
- analoghi rilievi valgono per il Comune di Campagnola Emilia, il cui unico ruolo nella vicenda di che trattasi è stato quello di co-firmatario dell'originario accordo di programma inteso alla realizzazione della Tangenziale Nord (ciò che, al più, ne farebbe un cointeressato rispetto alle ragioni delle parti odierne appellanti);
- infine, quanto alla posizione di Iniziative Ambientali S.r.l., che risulta costituita solo nel presente grado di appello, pur essendo la stessa espressamente qualificata come "*controinteressata*" nella originaria sentenza del T.A.R. di Parma nr. 692 del 2009, in realtà deve escludersi che rivestisse tale qualità, dovendo al riguardo richiamarsi condivisibile giurisprudenza di merito secondo cui nei giudizi in materia di espropriazione e occupazione d'urgenza non sono configurabili controinteressati diversi dai soggetti a diretto beneficio dei quali viene disposta l'espropriazione o l'occupazione, e la posizione dei soggetti incaricati della progettazione dell'opera può venire in rilievo unicamente rispetto ai provvedimenti di conferimento dell'incarico professionale, e non anche rispetto ad altri atti del procedimento direttamente e immediatamente lesivi della posizione giuridica dei ricorrenti, quali l'approvazione del progetto e l'attivazione della procedura espropriativa.

Di conseguenza, la costituzione di Iniziative Ambientali S.r.l. nel presente grado del giudizio va più che altro qualificata come atto di intervento legittimato da interesse indiretto e di mero fatto, ai sensi dell'art. 97 cod. proc. amm.

9.6. Infine, va respinto l'ultimo motivo di appello del Comune, col quale sono reiterate le eccezioni di tardività del ricorso e dei motivi aggiunti di primo grado.

Sul punto, vanno integralmente condivisi i rilievi del primo giudice, e in particolare quello relativo all'essere i motivi aggiunti dotati di tutti i requisiti formali e



N. 03115/2016 REG.RIC.

sostanziali per l'eventuale conversione in ricorso autonomo (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 4 giugno 2013, nr. 3071; id., 17 agosto 2011, nr. 4792): questione sulla quale, per vero, l'Amministrazione appellante non svolge alcuna osservazione.

Inoltre, stante l'evidente autonomia degli atti impugnati con i motivi aggiunti di primo grado rispetto alla delibera gravata col ricorso introduttivo (e in relazione alla quale il T.A.R. ha dichiarato cessata la materia del contendere, essendo stato tale atto spontaneamente ritirato dalla stessa Amministrazione), un'eventuale inammissibilità dell'impugnazione originaria non sarebbe stata in ogni caso suscettibile di spiegare effetto caducante sui successivi motivi aggiunti.

10. Lo scrutinio di rilevanza della questione di legittimità costituzionale del precitato art. 30, l.r. nr. 9/2016 presuppone, inoltre, l'esame delle osservazioni formulate al riguardo dagli originari ricorrenti, odierni appellati; questi ultimi infatti, prima ancora di denunciare l'incostituzionalità della sopravvenuta disposizione regionale, ne assumono l'inapplicabilità alla presente controversia sulla base di un duplice ordine di motivi:

- a) perché essa è specificamente riferita alle opere pubbliche suddivise in lotti o stralci sulla base della "progettazione", mentre nel caso che qui occupa la suddivisione del tracciato in tre stralci è stata stabilita dal P.O.C., come già esposto;
- b) perché, in ogni caso, nella specie non si tratterebbe di "lotti o stralci funzionali, secondo la normativa vigente", essendo stata la suddivisione imposta da ragioni pratiche e contingenti, con la conseguente creazione di stralci privi di autonomia funzionale rispetto a un'opera che era stata concepita e avrebbe dovuto essere realizzata come unitaria.

10.1. Il primo rilievo non trova conferma nella documentazione in atti, dalla quale emerge che il progetto definitivo della Tangenziale Nord, con la previsione della sua suddivisione in stralci funzionali, fu approvato con la delibera di G.C. nr. 77 del 13 luglio 2005, non travolta dalla sentenza di questa Sezione nr. 3214 del 2014; il fatto che tale approvazione fosse avvenuta "in linea tecnica" non ha rilevanza ai

N. 03115/2016 REG.RIC.

fini che qui interessano, trattandosi comunque dell'atto con cui venivano definite le caratteristiche tecniche dell'opera da realizzare, lasciando a provvedimenti successivi le misure consequenziali quali la variante urbanistica, l'imposizione dei vincoli espropriativi etc.

Pertanto, non può essere condiviso l'assunto degli odierni appellati, secondo cui la delibera *de qua* avrebbe una rilevanza meramente finanziaria, e non tecnica o esecutiva.

10.2. Quanto alla seconda questione, se è vero che per la definizione del concetto di "lotti o stralci funzionali", alla stregua della normativa vigente va richiamato il disposto dell'art. 3, comma 1, lettera *qq*), del d.lgs. 18 aprile 2016, nr. 50 (per cui lotto funzionale è "*uno specifico oggetto di appalto da aggiudicare anche con separata ed autonoma procedura, ovvero parti di un lavoro o servizio generale la cui progettazione e realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti*"), sostanzialmente riproduttivo del contenuto di disposizioni previgenti, è però difficile negare che nella prassi sia diffusa la pratica di "scomporre" le opere stradali in lotti o stralci, rendendo immediatamente fruibili all'utenza quelli già realizzati, come avvenuto anche nel caso che qui occupa.

Quanto sopra, ad avviso della Sezione, può reputarsi sufficiente a considerare concretata nella specie quell'autonomia funzionale dei singoli stralci cui ricollegare la legittimità del frazionamento dell'opera a prescindere dalle ragioni più o meno contingenti che possano averlo determinato (ed anche dal pur suggestivo rilievo di controparte, che evidenzia come la mancata realizzazione dello stralcio centrale comporti la mancata risoluzione nella sostanza dei problemi che l'opera stessa sarebbe stata intesa a superare).

Sul punto, va peraltro rilevato che non risponde al vero, come vorrebbe parte appellata, che nella sentenza nr. 3214 del 2014 sia stato rilevato un profilo di illegittimità del frazionamento dell'opera; ciò è confermato dal fatto che con la

N. 03115/2016 REG.RIC.



detta sentenza la ricordata delibera nr. 77 del 2005 non è stata annullata, e che anche nel presente giudizio la stessa è rimasta inoppugnata.

11. Venendo dunque al profilo della fondatezza della questione, va innanzi tutto richiamata la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui, perché una norma possa dirsi di interpretazione autentica, è necessario che essa si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario; in tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo, in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto, o di ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale (cfr. *ex plurimis* Corte cost., 29 maggio 2013, nr. 103; id., 21 ottobre 2011, nr. 271; id., 11 giugno 2010, nr. 209; id., 26 novembre 2009, nr. 311).

11.1. Tanto premesso, nel caso di specie è lecito dubitare della natura interpretativa della disposizione contenuta nell'art. 30 della l.r. nr. 9 del 2016, atteso che:

- nessuna oggettiva incertezza risultava sussistere in precedenza in ordine alla latitudine dell'applicabilità del divieto di reiterazione dei vincoli posto dall'art. 13 della l.r. nr. 37 del 2002, e in particolare nessun dubbio o contrasto era insorto - né nell'ambito del presente giudizio, né a quanto consta in altre sedi applicative - circa la sua riferibilità o meno ad opere pubbliche suddivise in lotti o stralci funzionali;
- non può sostenersi che il disposto della nuova norma, in termini di deroga al divieto di reiterazione dei vincoli posto dalla norma anteriore, fosse già *in nuce* nella formulazione originaria, non essendo condivisibile l'assunto delle parti odierne appellanti secondo cui ciò poteva cogliersi nel fatto che l'art. 13 parlava di "un'opera" (infatti, anche la definizione di "lotto funzionale" più sopra riportata presuppone pur sempre l'unitarietà dell'oggetto dell'appalto);
- per altro verso, suscita perplessità l'affermazione dell'interveniente Iniziative

N. 03115/2016 REG.RIC.

Ambientali S.r.l. secondo cui il problema ermeneutico sarebbe stato *in re ipsa* nel divieto di reiterazione dei vincoli espropriativi, perché questo di per sé renderebbe impossibile la realizzazione delle opere suddivise in lotti o stralci, essendo banale osservare che è sufficiente un'adeguata programmazione degli interventi per rispettare i tempi (10 anni) imposti dal divieto di reiterazione dei vincoli per una sola volta.

In definitiva, ed alla stregua di un'interpretazione della normativa improntata ai comuni criteri letterale e logico-sistematico, se anche ragionevole e giustificata, la decisione di escludere dal divieto di reiterazione dei vincoli le opere suddivise in lotti o stralci è da ricondurre per la prima volta all'intervento normativo del 2016, e non alla norma anteriore.

11.2. Così stando le cose, non può però convenirsi con gli odierni appellati quando auspicano che in questa sede si possa ritenere *sic et simpliciter* la norma non applicabile alla fattispecie che occupa: una tale operazione si risolverebbe nel tradire lo spirito della sopravvenuta disposizione, la quale fin dalla rubrica ha inteso chiaramente autoqualificarsi come di interpretazione autentica (e quindi applicabile anche retroattivamente), e pertanto non può ritenersi consentita in sede meramente esegetica.

11.3. Pertanto, ad avviso della Sezione l'unica opzione percorribile è quella consistente nel sollevare la questione di legittimità costituzionale della sopravvenuta disposizione regionale per violazione degli artt. 3, 24 e 117 Cost. attraverso la norma interposta di cui all'art. 6 della CEDU.

Come è noto, la giurisprudenza della Corte è da tempo consolidata nel senso che le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione - integrino, quali "*norme interposte*", il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost. , nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (cfr. *ex plurimis* sentt. 5

N. 03115/2016 REG.RIC.



gennaio 2011, nr. 1; 4 giugno 2010, nr. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, nr. 138; 19 aprile 2007, nn. 347 e 348).

Con riferimento all'introduzione di nuove disposizioni retroattive, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dal ricordato art. 6 della CEDU ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (cfr. *ex plurimis* sez. II, 7 giugno 2011, Agrati e al. c. Italia; id., 31 maggio 2011, Maggio c. Italia; sez. V, 11 febbraio 2010, Javaugue c. Francia; sez. II, 10 giugno 2008, Bortesi e al. c. Italia).

Siffatta ricostruzione si completa con l'affermazione che spetta alla stessa Corte costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla giurisprudenza della CEDU ai singoli ordinamenti nazionali, verificare la sussistenza o meno di "*motivi imperativi d'interesse generale*" idonei a giustificare l'intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), alla stregua di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (Corte cost., sent. 26 gennaio 2012, nr. 15).

In particolare, è stata più volte esclusa la legittimità costituzionale di disposizioni le quali, pur qualificandosi come di interpretazione autentica, introducessero con valore retroattivo regole innovative destinate a incidere su rapporti giuridici maturati e consolidati da tempo, nonché a influenzare situazioni processuali altrimenti indirizzate in modo diverso (cfr. Corte cost., 17 dicembre 2013, nr. 308; id., 27 giugno 2013, nr. 160; id., nr. 78 del 2012, cit.; id., 271 del 2011, cit.; id., nr. 209 del 2010, cit.; id., 30 gennaio 2009, nr. 29).

Nel caso di specie, è evidente il potenziale e irriducibile conflitto fra il diritto di proprietà degli originari ricorrenti (a sua volta oggetto di incisiva tutela a livello CEDU), e l'interesse pubblico al completamento dell'opera (al quale è chiaramente



N. 03115/2016 REG.RIC.

ispirata la disposizione di che trattasi): donde è arduo però ricavare l'evidente sussistenza di un motivo imperativo di interesse generale che autorizzi il varo di una norma destinata a incidere, con effetto *ex tunc*, su un giudizio in corso come quello presente.

11.4. Risulta del tutto evidente, pertanto, come debba essere rimessa esclusivamente alla Corte costituzionale la valutazione in ordine non solo alla compatibilità fra l'art. 30 della l.r. nr. 9 del 2016 e l'art. 6, par. 1, della CEDU (nel senso più volte precisato), ma anche – una volta verificato il conflitto tra le due fonti – a quale delle due debba effettivamente prevalere, stante il descritto quadro normativo di riferimento costituzionale e comunitario.

12. Per le ragioni dianzi esposte, questa Sezione solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 30 maggio 2016, nr. 9, in relazione agli artt. 3, 24 e 117, comma 1, della Costituzione, per tramite della norma interposta costituita dall'art. 6, comma 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

13. Il presente giudizio va quindi sospeso in attesa della decisione della Corte costituzionale; ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese del giudizio viene riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), non definitivamente pronunciando, riuniti gli appelli in epigrafe:

- respinge in parte gli appelli, come precisato in motivazione;

letti gli artt. 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953, nr. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 24 e 117 Cost., dell'art. 30 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 30 maggio 2016, nr. 9.

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

N. 03115/2016 REG.RIC.

Dispone altresì che la presente sentenza sia notificata, a cura della Segreteria, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed alle parti del giudizio, ed inoltre comunicata al Presidente della Camera dei Deputati, nonché al Presidente del Senato della Repubblica.

Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente
 Raffaele Greco, Consigliere, Estensore
 Andrea Migliozi, Consigliere
 Leonardo Spagnoletti, Consigliere
 Nicola D'Angelo, Consigliere

L'ESTENSORE
Raffaele Greco

IL PRESIDENTE
Filippo Patroni Griffi

IL SEGRETARIO

ATTESTAZIONE DI CONFORMITA'

Il/La sottoscritto/a ROBERTO MILANA Circone funzionario del CdS, attesta, ai sensi dell'art. 23 del CAD, che la/il sentenza/ordinanza/decreto riprodotto/a nella presente copia su supporto cartaceo è conforme all'originale contenuto nel fascicolo informatico sottoscritto con firma digitale conforme alle regole tecniche previste dal CAD.

I certificati dei firmatari, rilasciati da un certificatore accreditato, al momento dell'apposizione della firma digitale risultavano validi e non revocati.

La presente copia si compone di complessivi n. 19 fogli, per complessive 19 facciate inclusa la presente, tutti firmati dal sottoscritto/a.

Roma, li 25.01.2017

Firma



Roberto
 Milana

Firmato digitalmente da Roberto Milana
 DN: c=IT, o=NON PRESENTE, ou=Roberto
 Milana, cn=Roberto-20150520103
 serialNumber=ITALNDR166229224,
 email=ROBERTO.MILANA@regione-emilia.it
 Date: 2017.01.20 17:29:08 +0100'