N. 04408/2015REG.PROV.COLL.
N. 00150/2015 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

sul ricorso numero di registro generale 150 del 2015, proposto da:
Ministero della Giustizia, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

contro

Codacons, Associazione Utenti Giustizia, rappresentati e difesi dagli avv. Carlo Rienzi, Gino Giuliano, con domicilio eletto presso Ufficio Legale Nazionale Codacons in Roma, viale Giuseppe Mazzini N.73; Ernesto Carusotti, Paola Falconi;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I n. 04871/2014, resa tra le parti, concernente applicazione del diritto di copia ai documenti in forma digitale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Codacons e di Associazione Utenti Giustizia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2015 il Cons. Giulio Veltri e uditi per le parti gli avvocati Avvocato dello Stato Fiorentino e Barbara Tidore e Gino Giuliano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso proposto dinanzi al TAR Lazio, il CODACONS - Coordinamento delle Associazioni per la Difesa dell'Ambiente e dei Diritti degli Utenti e dei Consumatori, l'Associazione Utenti Giustizia, nonché i Sigg. Ernesto Carusotti e Paola Falconi chiedevano l'annullamento degli atti applicativi del diritto di copia, previsto dalla tabella di cui allegato n. 8 del t.u. n. 115/02 per floppy disk e cd, anche a supporti informatici diversi da quelli ivi indicati, ivi compresi gli hd nonché per la restituzione degli importi già versati a tale titolo.

Detti provvedimenti concernono nella specie la quantificazione dei diritti di copia richiesti dall'amministrazione della Giustizia alle parti offese nell'ambito del procedimento penale conseguente al naufragio della Costa concordia, ammontanti ad €. 25.000, a fronte dell'estrazione di materiale audiovisivo riversato su supporti informativi (14 DVD e 76 Blue Ray), somme ritenute dai ricorrenti abnormi e scisse da qualunque rapporto con la realtà di riferimento.

L'amministrazione si costituiva obiettando che la liquidazione dei diritti di copia era da ritenersi rispettosa della normativa in vigore, ossia del combinato disposto degli artt. 269 e dell'all. 8 al TU sulle spese di giustizia. Quanto ai supporti diversi dai CD, non ancora contemplati dalla normativa, l'unico parametro applicabile, in attesa della normativa regolamentare prevista dall'art. 40 del TU, avrebbe dovuto rinvenirsi negli importi già fissati dalla legge vigente.

Il TAR, con la sentenza in epigrafe indicata ha accolto il ricorso, ritenendo che "*in attesa del regolamento previsto dal citato articolo 40, gli Uffici giudiziari possano chiedere, ai fini della copia della documentazione utile alla difesa, mediante l'utilizzo di tutti gli strumenti informatici e telematici diversi da floppy e CD (secondo la scelta del supporto su cui riversare i dati da parte del richiedente, e non secondo la scelta dell'Amministrazione circa le loro modalità di archiviazione), esclusivamente e per una sola volta l'importo forfetario di Euro 295,16.*"

Avverso la sentenza propone ora gravame l'amministrazione e deduce:

1. Mancato rilievo del difetto di giurisdizione del G.A. Le controversie relative alle spese di giustizia ed al loro coattivo recupero sarebbero ascrivibili alla giurisdizione ordinaria, trattandosi di situazioni di diritto soggettivo che non hanno natura tributaria e non sono suscettibili di essere incise da alcun provvedimento amministrativo;

2. In via gradata: travisamento della normativa applicabile (art. 40 e all. 8 al TU sulle spese di giustizia). L'amministrazione si sarebbe attenuta quanto previsto dall'art. 269 del TU spese di giustizia, ed anzi avrebbe adottato un'interpretazione evolutiva estendendo anche ai Blue ray la tariffa prevista dall'allegato 8 per i CD. La normativa tuttavia non sarebbe estensibile sino a giustificare – come pretende il TAR – la corresponsione del diritto di copia una tantum a prescindere dalla capienza del supporto di memorizzazione. La creazione in via pretoria di siffatto criterio sancirebbe non solo una sostituzione del giudice al legislatore ma anche una vanificazione delle previsioni legislative vigenti. E del resto i diritti di copia rientrerebbero nel novero delle entrate pubbliche come tali né disponibili né rinunciabili.

3. Anche volendo ancorare – come affermato dal TAR – i diritti di copia al reale costo del servizio, sarebbe errata la conclusione su cui il TAR si attesta, ossia che il costo del servizio per la memorizzazione su un unico e capiente supporto sia pari a quello previsto dall'all. 8 per il singolo CD, dovendosi invece valutare in concreto la difficoltà e complessità della

prestazione, ad es. per il caso di pluralità dei supporti sorgente.

Gli appellati si sono costituiti in giudizio sostenendo che la giurisdizione del GA non sarebbe revocabile in dubbio, trattandosi di provvedimenti discrezionali in materia organizzativa e, quanto al merito, che la normativa dovrebbe essere interpretata nel senso dell'applicazione del diritto di copia ad ogni operazione di memorizzazione di tutto il materiale digitale, a prescindere da quanti supporti sono utilizzati. Ed a ben vedere questa sarebbe l'interpretazione perorata anche dal Ministero della Giustizia in una nota indirizzata al Presidente del Tribunale di Grosseto nella quale è suggerita l'equiparazione al CD, di tutti gli altri supporti informatici più evoluti (e quindi, secondo gli appellati, anche dell'hard disk). Diversamente – secondo gli appellati – le modalità di archiviazione informatica, frutto di scelte organizzative dei singoli tribunali, sarebbero tali da riverberare, ed in modo abnorme, sulle parti del processo. Sarebbe altresì rilevante e fondata – diversamente da quanto ritenuto dal primo giudice – l'eccezione di incostituzionalità dell'impianto normativo nella parte in cui fissa il diritto di copia informatica in €. 295,16, trattandosi di procedure di estrema velocità e semplicità.

La causa è stata trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 7 luglio 2015.

DIRITTO

La questione di giurisdizione preliminarmente sollevata dall'appellante non è fondata.

I ricorrenti hanno impugnato in primo grado una pluralità di provvedimenti applicativi dei diritti di copia, e precisamente:

a) il provvedimento in data 28.6.2012 emesso dal Ministero della Giustizia -Dipartimento per gli Affari di Giustizia - Direzione Generale della Giustizia Civile;

b) il provvedimento in data 15.5.2012 emesso dal medesimo ufficio;

c) il decreto 8.1.2009 emesso dal Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia del Ministero della Giustizia di concerto con il Ragioniere Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

d) i provvedimenti e le determinazioni emessi dal presidente del Tribunale di Grosseto in data 23.5.2012, 23.8.2012, 11.9.2012 e 14.9.2012;

e) i provvedimenti, direttive e disposizioni con quali il Tribunale di Grosseto ha regolato il rilascio delle copie dei supporti informatici ed a deciso di utilizzare determinate tipologie di supporti informatici.

Si tratta per lo più di atti generali attraverso i quali si dettano criteri organizzativi ed applicativi delle disposizioni di legge, nel tentativo di affrontare e colmare il mancato adeguamento delle citate disposizioni rispetto alla repentina evoluzione degli strumenti informatici. Non è quindi in discussione il diritto di credito dell'amministrazione, ma più a monte, le decisioni generali di carattere organizzativo e procedurali rese necessarie dalla lacuna normativa conseguente all'evoluzione informatica, ed incidenti unilateralmente sulla quantificazione del credito, secondo uno schema proprio dell'interesse legittimo.

Venendo al merito della controversia, giova per chiarezza riprendere quanto già compiutamente descritto dal giudice di primo cure in ordine al quadro normativo vigente ed alla peculiare fattispecie dedotta in giudizio.

- L'art. 40 del T.U. approvato con DPR n. 115 del 2002, sulle spese di giustizia, prevede al comma 1 che "Con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell' articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono disciplinati, anche con riferimento a nuovi mezzi tecnologici, il diritto di copia e il diritto di certificato e ne sono individuati gli importi sulla base dei costi del servizio e dei costi per l'incasso dei diritti".

- L'art. 269 del medesimo T.U. prevede che, per il momento, "per il rilascio

di copie di documenti su supporto diverso da quello cartaceo è dovuto il diritto forfettizzato nella misura stabilita dalla tabella, contenuta nell'allegato n. 8 del presente testo unico";

- l'Allegato n. 8, richiamato dall' art. 269, contiene una tabella che elenca i diversi tipi di supporto (cassetta fonografica e video fonografica, dischetto informatico da 1,44 MB e compact-disk) ed il corrispondente diritto di copia forfetizzato, ed in particolare:

- per ogni dischetto informatico da l,44 MB, un diritto di copia forfettizzato pari ad € 3,62;

- per ogni compact-disk un diritto di copia forfettizzato pari ad € 258,23 (poi elevato con decreto del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia, in relazione alla variazione ISTAT ex art. 274 T.U.) ad € 295,16;

- non sono viceversa disciplinati gli hard disk esterni (HD) e le chiavette USB, aventi capacità di memoria variabile ma tendenzialmente pressoché illimitata in relazione alle finalità cui assolvere in ambito giudiziario, né i DVD, aventi capacità di memoria compresa tra i 4,7 e i 18,8 GB (da 7 a 27 volte superiore al CD), né i Blu-ray (BR), aventi capacità di memoria pari a 25, 50 o 100 GB (da 35 a 140 volte superiore al CD).

Sul piano fattuale, nel caso di specie, i dati sono stati riversati dal Tribunale (mediante la Guardia di Finanza, in qualità di ausiliario del GIP) su supporti DVD, BR e HD (nessun floppy, nessun compact disk), e quindi il Tribunale, quale riferimento per il calcolo dei diritti di copia, ha equiparato il costo dei CD ai DVD ed ai BR ed ha chiesto un parere al Ministero della Giustizia circa la possibilità di praticare una "interpretazione estensiva" della norma applicando il diritto di copia previsto per il CD a tutti i supporti diversi da quelli contemplati e quindi anche agli HD, possibilità assentita dal Ministero con nota del 15.5.2012, tuttavia non condivisa dal Presidente del Tribunale di Grosseto.

Il TAR, sulla base del descritto quadro -ponendo a fulcro del proprio

argomentare l'aggancio dei diritti di copia e memorizzazione al costo del servizio, giusto quanto previsto dal criterio direttivo di adeguamento di cui all'art. 40 cit. - ha affermato innanzitutto che:

"i "costi" del servizio di copia e certificazione dei dati utili alla difesa in giudizio non possono certamente essere riferiti alla insindacabile scelta dell'Amministrazione giudiziaria circa il tipo ed il numero di supporti da utilizzare".

Inoltre, alla luce delle precedenti considerazioni circa la "virtualizzazione" della memorizzazione dei dati (mediante supporti di capacità superiore alle esigenze) e del loro trasferimento (anche telematico e tendenzialmente istantaneo), ed alla luce della possibilità, allo stato della tecnica, di procedere in via contestuale ed automatica alla loro "certificazione" di conformità, ha ulteriormente precisato, alla stregua di un criterio di ragionevolezza e proporzionalità, che:

"il "costo" non può neppure essere parametrato al numero degli accessi effettuati o alla quantità dei dati effettivamente estratti (fattori, come si è detto, tendenzialmente irrilevanti nella quantificazione del costo), mentre costituisce certamente un "costo" l'approntamento ed il presidio delle strumentazioni informatiche e telematiche (hardware e software) necessarie per garantire l'attuazione delle norme di legge sul nuovo processo telematico, ma anche sia per consentire lo svolgimento del "servizio" in favore degli utenti del servizio giustizia che si avvalgono di tale possibilità, costo che il medesimo T.U. approvato con DPR n. 115 del 2002, sulle spese di giustizia già quantifica, sia pure con riferimento al solo strumento all'epoca utilizzabile, cioè il CD, che al contrario dei nuovi supporti aveva una capacità limitata e richiedeva uno specifico intervento meccanico (e quindi un costo) ai fini della duplicazione di ciascun supporto, in Euro 295,16".

Secondo l'amministrazione appellante, invece, alla luce della legislazione vigente, sarebbe il criterio di "capienza" ad essere discretivo e non quello di "costo". Da ciò discenderebbe che a maggior capacità di memorizzazione del supporto dovrebbe corrispondere un maggior prelievo economico.

L'assunto non è condivisibile. E' l'art. 40 a disciplinare l'attività di necessario adeguamento legislativo del diritto di copia (anche) all'evoluzione dei mezzi tecnologici, e ciò fa mantenendo fermo il riferimento al paramento dei "costi del servizio e dei costi per l'incasso dei diritti". Dunque, dinanzi ad una lacuna determinata dal mancato allineamento tra norma e tecnologia di comune diffusione, ed escluso che possa vietarsene od anche semplicemente disincentivarne l'utilizzo, occorre fare ricorso all'analogia utilizzando – come correttamente sostenuto dal primo giudice – il criterio guida del "costo".

Ed è noto che il costo di un'operazione di trasferimento dati su supporto informatico, grazie all'evoluzione tecnologica, tende, in generale, sempre più ad abbassarsi sino a diventare irrisorio o addirittura nullo nel caso in cui i dati siano accessibili e scaricabili da remoto dallo stesso utente. E così è anche per l'archiviazione dei dati essendo gli stessi ormai provenienti da fonti digitali (non occorre cioè la previa digitalizzazione di fonti cartacee).

Stabilire quale debba essere l'esatto costo non è certo compito agevole, né invero compito del giudicante, che invece deve farsi carico della valutazione dell'irrazionalità dei criteri liquidativi fissati dall'amministrazione in relazione a fattispecie non previste dal legislatore ma rese ormai frequenti dalla rapida evoluzione tecnologica.

Ed in relazione a tale aspetto, il decisum di prime cure appare ben motivato.

Allo stato, pur nella consapevolezza della precarietà ed emendabilità della criterio, non può che farsi riferimento – come già chiarito dal TAR - al quantum a suo tempo fissato per la memorizzazione su CD, essendo ragionevole ipotizzare che la memorizzazione su supporti di memoria più capienti forniti dagli interessati (e compatibili con apparecchiature sulle quali i dati digitali sono stati archiviati) non sia, tutto sommato, più onerosa della prima.

L'appello è pertanto respinto.

Avuto riguardo alla novità delle questioni appare equo compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Russo, Presidente FF

Sandro Aureli, Consigliere

Andrea Migliozzi, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

Giulio Veltri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/09/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)