

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 26

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

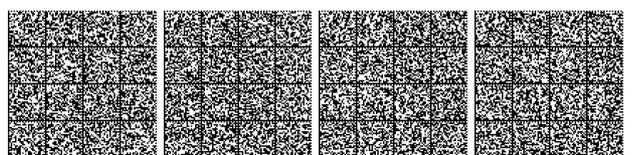
Roma - Mercoledì, 29 giugno 2016

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

**CORTE COSTITUZIONALE**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **151.** Sentenza 3 maggio - 23 giugno 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione di 1.200 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2015, del Fondo di solidarietà comunale - Innalzamento al 20% della quota della dotazione del Fondo medesimo - Accantonamento di dette risorse - Modalità di redistribuzione.**  
 – Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 435 e 459. .... Pag. 1
- N. **152.** Sentenza 1° - 23 giugno 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Procedimento civile - Poteri del giudice in sede di pronuncia sulle spese - Condanna aggiuntiva della parte soccombente, a favore della controparte vittoriosa, al pagamento di somma determinata secondo equità per abuso del processo.**  
 – Codice di procedura civile, art. 96, comma 3. .... Pag. 6
- N. **153.** Ordinanza 1° - 23 giugno 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni di ammissione al beneficio - Reddito imponibile - Determinazione dei limiti.**  
 – Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A) artt. 75 e 76. . Pag. 10
- N. **154.** Sentenza 31 maggio - 24 giugno 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Energia (Disciplina del procedimento di codecisione per il rilascio, ovvero il diniego, dell'atto di intesa da parte della Regione) - Rifiuti (Piano regionale di gestione dei rifiuti - Progressiva dismissione degli inceneritori presenti sul territorio regionale - Definizione di tempi e modalità).**  
 – Legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), artt. 27, 28, 29, 30 e 47, comma 4..... Pag. 15
- N. **155.** Sentenza 3 maggio - 24 giugno 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Incentivi a nuove assunzioni a tempo indeterminato - Copertura finanziaria attraverso la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie non ancora impegnate al 30 settembre 2014 - Individuazione delle linee di intervento oggetto di riprogrammazione - Acquisizione all'Erario delle relative risorse.**  
 – Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 122, 123 e 124. .... Pag. 22



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. **122.** Ordinanza della Commissione tributaria regionale di Firenze del 18 gennaio 2016.  
**Imposte e tasse - Procedimento di accertamento tributario - Obbligo dell'Amministrazione di attivare il contraddittorio con il contribuente - Previsione nelle sole ipotesi in cui l'Amministrazione abbia effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività.**
- Legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), art. 10 [*recte*, art. 12], comma 7. . . . . *Pag.* 35
- N. **123.** Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Valle d'Aosta dell'11 aprile 2016.  
**Previdenza - Impiegati degli enti locali - Servizi non di ruolo riscattabili - Servizio di vice pretore onorario - Mancata previsione.**
- Regio decreto legge 3 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali), art. 67. . . . . *Pag.* 40
- N. **124.** Ordinanza del Tribunale di Milano del 30 aprile 2016.  
**Previdenza - Pensioni - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattenimenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento al 100% per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS.**
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25, come modificato dal decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.
- In subordine:**
- Previdenza - Pensioni - Perequazione automatica delle pensioni per il triennio 2014-2016 - Riconoscimento in diverse misure percentuali per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi - Esclusione, per il solo anno 2014, con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**
- Decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109, [art. 1, comma 1, n. 1,] in combinato disposto con l'art. 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)"). . . . . *Pag.* 42
- N. **125.** Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Padova del 2 maggio 2016.  
**Ordinamento penitenziario - Rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - Legittimazione dell'internato (nella specie, sottoposto alla misura di sicurezza detentiva della casa di lavoro) a proporre la relativa istanza - Mancata previsione - Mancata previsione, altresì, nel caso di accertata violazione dell'art. 3 della CEDU per un periodo non inferiore a 15 giorni, della riduzione della durata della misura di sicurezza detentiva e/o del ristoro pecuniario a titolo di rimedio risarcitorio.**



- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 35-ter, introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117. ....





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 151

*Sentenza 3 maggio - 23 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione di 1.200 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2015, del Fondo di solidarietà comunale - Innalzamento al 20% della quota della dotazione del Fondo medesimo - Accantonamento di dette risorse - Modalità di redistribuzione.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 435 e 459.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,  
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 435 e 459, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 26 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 5 marzo 2015 ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato Ludovica Bernardi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 5 marzo 2015 la Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, commi 435 e 459, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 117, secondo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto e quinto comma, della Costituzione.



L'art. 1, comma 435, della l. n. 190 del 2014 - nella versione censurata, antecedente alle modifiche apportate dall'art. 3, comma 4, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125 - dispone che «La dotazione del Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380-ter dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è ridotta di 1.200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015».

Il comma 459 del medesimo articolo, a modifica dell'art. 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), con riferimento ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario innalza al venti per cento (dal precedente dieci) la quota dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale. Detta quota deve essere accantonata per una successiva redistribuzione entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento (attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) tra i Comuni, sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

1.1.- La ricorrente sostiene di essere legittimata all'impugnazione in via principale di norme che ledono le prerogative costituzionali degli enti territoriali ubicati nel proprio territorio, anche in riferimento ai parametri invocati al di fuori della ripartizione delle competenze in quanto la loro violazione ridonderebbe sull'autonomia comunale. La ridondanza sussisterebbe dal momento che la riduzione delle risorse da destinare ai Comuni impedirebbe lo svolgimento delle funzioni ad essi assegnate (viene a tal fine citata la «Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali - esercizio 2013» della sezione delle autonomie della Corte dei conti).

Inoltre, il censurato comma 435 violerebbe in primo luogo l'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto il legislatore non si sarebbe limitato a dettare principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» ed avrebbe previsto misure non temporalmente circoscritte bensì destinate a protrarsi nel tempo come confermato dall'espressione «a decorrere dall'anno 2015».

La norma violerebbe, altresì, l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto, diminuendo le risorse destinate ai Comuni, precluderebbe l'effettiva possibilità di svolgere le funzioni amministrative ad essi attribuite.

La riduzione delle dotazioni del Fondo di solidarietà comunale costituirebbe un sacrificio imposto ad uno specifico settore dell'amministrazione pubblica sproporzionato rispetto a quelli richiesti ad altri settori, in particolare a quello delle amministrazioni centrali, «in violazione del canone costituzionale di uguaglianza, del dovere inderogabile di solidarietà e delle esigenze basilari dell'autonomia e del decentramento (cui la legislazione della Repubblica dovrebbe adeguare i propri principi e metodi)», con conseguente violazione degli artt. 2, 3 e 5 Cost. Ciò in un contesto in cui: a) la spesa primaria dei Comuni si sarebbe ridotta di una percentuale più che doppia rispetto a quella delle amministrazioni centrali; b) i Comuni veneti sarebbero al penultimo posto nella graduatoria della spesa media pro capite, senza che tale virtuosità sia tenuta in considerazione alcuna; c) gli enti territoriali inciderebbero sul deficit complessivo per una percentuale assolutamente minima rispetto alle amministrazioni centrali; d) il debito di queste ultime sarebbe aumentato di oltre il nove per cento a fronte di una riduzione di oltre l'otto per cento di quello dei Comuni, percentuale che salirebbe a più del dodici per cento per le amministrazioni locali del nord-est.

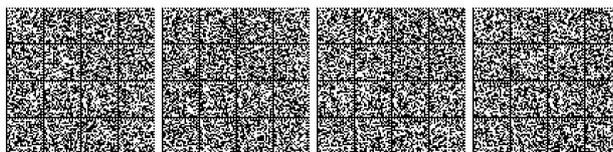
Infine, la riduzione delle risorse finanziarie realizzata da entrambe le norme censurate contrasterebbe con l'art. 119, primo comma, Cost., che assicura ai Comuni autonomia di entrata e di spesa: l'insufficienza delle risorse a disposizione vanificherebbe siffatta autonomia e sarebbe tale da non consentire di finanziare integralmente le funzioni loro conferite, con conseguente violazione anche dell'art. 119, quarto comma, Cost. Inoltre, l'inerzia del legislatore nel sopperire con interventi speciali alle difficoltà patite dagli enti locali contrasterebbe con l'art. 119, quinto comma, Cost.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, rigettato.

2.1.- Ad avviso della difesa erariale sarebbero anzitutto inammissibili le censure proposte in riferimento agli artt. 2, 3 e 5 Cost., in quanto la ricorrente non avrebbe adeguatamente motivato in merito alla ridondanza delle violazioni sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, adducendo argomentazioni generiche.

Altrettanto generiche, inoltre, sarebbero anche le dedotte violazioni degli artt. 118 e 119 Cost., essendo rimasto sfornito di prova l'assunto dell'insufficienza delle risorse al fine di assolvere in modo adeguato alle proprie funzioni.

Nel merito, il ricorso sarebbe infondato in quanto le misure previste - riconducibili all'armonizzazione dei bilanci pubblici ed al coordinamento della finanza pubblica - rappresenterebbero interventi a cui il legislatore sarebbe legittimato al fine di assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con gli impegni



comunitari, suscettibili di imporsi anche al sistema delle autonomie, peraltro vincolanti solo nel loro limite complessivo, residuando la libertà degli enti locali nell'allocazione delle risorse tra i singoli ambiti ed obiettivi di spesa.

3.- Con memoria depositata il 12 aprile 2016, la Regione Veneto ha anzitutto evidenziato come l'art. 1, comma 435, della l. n. 190 del 2014 sia stato integrato dall'art. 3, comma 4, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, il quale, limitandosi a disciplinare la ripartizione tra i Comuni della riduzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale originariamente disposta, non avrebbe fatto venir meno le ragioni di doglianza esposte nel ricorso. Inoltre, la Regione ha replicato alle difese svolte dall'Avvocatura generale dello Stato, indicando, in punto di ridondanza, anche la compromissione della propria competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ribadendo la violazione dei parametri evocati per i motivi già esposti nell'atto introduttivo ed escludendo che le norme censurate possano lasciare alla Regione libertà di sorta nella scelta di impiego delle risorse, considerato che realizzerebbero una mera riduzione delle stesse.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, commi 435 e 459, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 117, secondo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto e quinto comma, della Costituzione.

1.1.- Va anzitutto riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla Regione Veneto con il medesimo ricorso.

1.2.- L'art. 1, comma 435, della l. n. 190 del 2014 - nella versione censurata, antecedente alle modifiche apportate dall'art. 3, comma 4, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125 - dispone che la dotazione del Fondo di solidarietà comunale sia ridotta di 1.200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015.

Il comma 459 del medesimo articolo, con riferimento ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, innalza al venti per cento (dal precedente dieci per cento) la porzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale da accantonare per essere ridistribuito tra i Comuni sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard.

La ricorrente - dopo aver sostenuto di essere legittimata all'impugnazione di norme che ledono le prerogative costituzionali degli enti locali ubicati nel proprio territorio, anche per violazione di parametri diversi da quelli competenziali quando essa ridondi sul riparto delle competenze legislative come nella fattispecie - lamenta che il censurato comma 435 violi anzitutto l'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto non si limiterebbe a dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ed avrebbe previsto misure non temporalmente circoscritte bensì destinate a protrarsi nel tempo «a decorrere dall'anno 2015».

La norma contrasterebbe, altresì, con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., diminuendo le risorse destinate ai Comuni ed impedendo di svolgere le funzioni amministrative loro attribuite.

Inoltre, la riduzione delle dotazioni del Fondo di solidarietà comunale costituirebbe un sacrificio imposto ad uno specifico settore dell'amministrazione pubblica non parametrato a quelli richiesti ad altri comparti quale quello delle amministrazioni centrali, «in violazione del canone costituzionale di uguaglianza, del dovere inderogabile di solidarietà e delle esigenze basilari dell'autonomia e del decentramento (cui la legislazione della Repubblica dovrebbe adeguare i propri principi e metodi)», con conseguente violazione degli artt. 2, 3 e 5 Cost. nonostante la maggiore virtuosità dei Comuni.

Infine, la riduzione delle risorse finanziarie realizzata dalle norme censurate violerebbe l'art. 119, primo comma, Cost. - che assicura ai Comuni autonomia di entrata e di spesa - il quarto comma del medesimo articolo, in quanto l'insufficienza delle risorse a disposizione non consentirebbe loro di finanziare integralmente le funzioni conferite, ed il successivo quinto comma, stante l'inerzia del legislatore nel sopperire con interventi speciali alle difficoltà patite dagli enti locali.

2.- Occorre preliminarmente rammentare che le Regioni sono legittimate a denunciare l'illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle attribuzioni proprie degli enti locali, «indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 311 del 2012), «perché la "stretta connessione in particolare [...] in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali



consent(e) di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 298 del 2009, n. 169 del 2007, n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004)» (sentenza n. 236 del 2013).

Occorre, altresì, precisare che l'art. 1, comma 435, della l. n. 190 del 2014 (il quale, a decorrere dal 2015, riduce di 1.200 milioni di euro annui la dotazione del Fondo di solidarietà comunale) è stato integrato dall'art. 3, comma 4, del d.l. n. 78 del 2015, il quale ha aggiunto un successivo periodo a quello interessato dal ricorso, indicando il criterio per ripartire la riduzione tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle autonomie speciali insulari. La citata modifica non incide comunque sui termini del ricorso oggetto del presente giudizio.

Infine, va premesso che la ricorrente invoca l'art. 117, secondo comma, Cost. nel lamentare che la riduzione del Fondo di solidarietà comunale costituirebbe disposizione puntuale non transitoria. Appare palese l'incongruenza tra l'evocazione di un parametro che elenca le materie di competenza esclusiva del legislatore statale e lo sviluppo argomentativo del ricorso, evidentemente riferito all'ambito di competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Tale incongruenza, tuttavia, «non si configura come errore concettuale bensì quale mero lapsus calami, che non preclude l'identificazione della questione e non pregiudica il diritto di difesa della parte resistente» (sentenza n. 188 del 2014) ed è dunque irrilevante ai fini dell'ammissibilità.

3.- Alla luce di quanto premesso, le questioni proposte dalla ricorrente sono in parte non fondate ed in parte inammissibili.

3.1.- In particolare, la questione promossa nei confronti del comma 435 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., come in precedenza correttamente identificato, non è fondata.

Detta disposizione esprime un principio generale del «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.) finalizzato a specificare il ridimensionamento, sotto il profilo macroeconomico, delle risorse di pertinenza delle amministrazioni comunali.

Come è stato già affermato da questa Corte «[a]llo Stato spetta dunque anche determinare l'entità dei trasferimenti erariali e dei fondi che alimentano la finanza comunale e provinciale ed eventualmente anche di ridurli, naturalmente con il vincolo di assicurare a tutti gli enti territoriali, compresi quelli con minore capacità fiscale per abitante, risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, come previsto dall'art. 119, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 82 del 2015).

3.2.- Sono, altresì, prive di fondamento, per mancato assolvimento dell'onere probatorio, le censure riferite all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., che attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative, ed all'art. 119, primo, quarto e quinto comma, Cost., in relazione alla pretesa violazione, sia dell'autonomia finanziaria sia del principio di proporzionalità tra risorse attribuite e funzioni conferite, e al mancato intervento straordinario di sostegno.

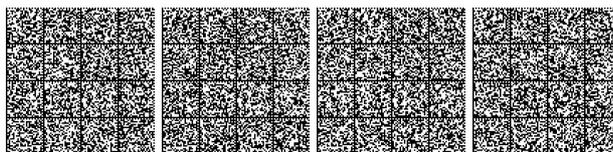
Come questa Corte ha più volte affermato con riguardo alle Regioni, e recentemente ribadito con riguardo alle Province, possono aversi riduzioni di risorse senza necessaria violazione dell'autonomia finanziaria dell'ente, purché non tali da rendere inadeguato il finanziamento delle sue funzioni ed eccessivamente difficile il loro svolgimento (sentenze n. 10 del 2016 e n. 188 del 2015). La Regione Veneto, nel caso in esame, non ha adeguatamente adempiuto all'onere probatorio finalizzato alla dimostrazione «in concreto che l'intervento normativo abbia dato luogo ad una insufficienza complessiva dei mezzi finanziari a disposizione (*ex plurimis*, sentenze n. 145 del 2008 e n. 29 del 2004)» (sentenza n. 82 del 2015).

Risulta inconferente il richiamo della Regione alla «Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali -Esercizio 2013» della Corte dei conti, sezione delle autonomie, adottata con la deliberazione del 29 dicembre 2014, n. 29/SEZAUT/2014/FRG, la quale si riferisce all'esercizio 2013, mentre la riduzione contestata è destinata ad incidere sugli esercizi 2015 e seguenti. Di qui l'impossibilità di ricavare direttamente dal documento in questione la prova che l'intervento normativo abbia dato luogo ad un'insufficienza complessiva dei mezzi finanziari a disposizione dei Comuni.

Al di là di tale rilievo, peraltro, i passaggi della relazione richiamati nel ricorso non dimostrano affatto un contesto finanziario comunale compromesso a tal punto da essere irrimediabilmente aggravato dalla misura in considerazione.

4.- Le censure rivolte all'art. 1, comma 435, della l. n. 190 del 2014 in riferimento agli artt. 2, 3 e 5 Cost. sono inammissibili.

Con riguardo agli artt. 2 e 5 Cost., la ricorrente si limita a dedurre la violazione «del dovere inderogabile di solidarietà e delle esigenze basilari dell'autonomia e del decentramento (cui la legislazione della Repubblica dovrebbe adeguare i propri principi e metodi)». Simili censure «non raggiungono la soglia minima di chiarezza e di completezza, cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale» (sentenza n. 69 del 2016).



Con riferimento all'art. 3 Cost., la Regione non deduce l'irragionevolezza della riduzione - profilo di impugnazione che in altre occasioni questa Corte ha scrutinato favorevolmente a fronte di una sproporzionata diminuzione di risorse a disposizione dell'ente locale (sentenze n. 10 del 2016 e n. 188 del 2015) - ma lamenta la disparità di trattamento riservato ai Comuni rispetto alle amministrazioni centrali dello Stato, che non subirebbero analoghe riduzioni. Poiché la ricorrente non fornisce «alcuna motivazione circa la confrontabilità delle due situazioni» (sentenza n. 69 del 2016), anche detta censura è inammissibile.

5.- Parimenti inammissibile deve essere dichiarata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 459, della legge n. 190 del 2014 in riferimento all'art. 119, primo, quarto e quinto comma, Cost.

La norma innalza (dal dieci al venti per cento) la quota della dotazione del Fondo di solidarietà da distribuire tra i Comuni non in base ai criteri indicati dall'art. 1, comma 380-ter, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), ma secondo quello delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard (successivamente sostituito dalla «differenza» tra capacità fiscali e fabbisogni standard ad opera dell'art. 3, comma 3, lettera a, del d.l. n. 78 del 2015). Per effetto delle modifiche apportate all'art. 1, comma 380-quater, della l. n. 228 del 2012 dall'art. 1, comma 17, lettera e), numero 1), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), il descritto innalzamento ha riguardato esclusivamente il 2015, essendo stato ulteriormente aumentato per gli anni successivi.

È evidente come la norma non ponga in essere alcuna riduzione delle risorse a disposizione dei Comuni, ma si limiti soltanto ad incrementare la percentuale delle stesse che deve essere distribuita sulla base di criteri diversi.

Dal momento che la previsione, in sé considerata, non depauperava la finanza comunale, la ricorrente avrebbe dovuto chiarire le ragioni per le quali i criteri che si richiamano alle capacità fiscali ed ai fabbisogni standard sarebbero particolarmente pregiudizievoli per i Comuni veneti rispetto agli stessi enti delle altre Regioni.

Il mancato adempimento di tale obbligo di motivazione, che nei giudizi in via principale si pone in termini particolarmente stringenti (*ex plurimis*, sentenza n. 64 del 2016), determina l'inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;*

*1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 435, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto e quinto comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 435, della l. n. 190 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 2, 3 e 5 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 459, della l. n. 190 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 119, primo, quarto e quinto comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

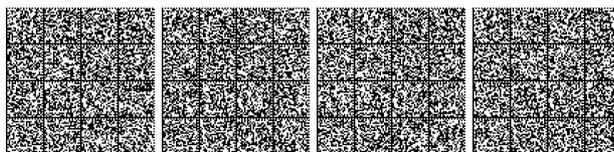
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160151



N. 152

*Sentenza 1° - 23 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Poteri del giudice in sede di pronuncia sulle spese - Condanna aggiuntiva della parte soccombente, a favore della controparte vittoriosa, al pagamento di somma determinata secondo equità per abuso del processo.**

– Codice di procedura civile, art. 96, comma 3.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 96, comma 3, del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze nel procedimento vertente tra G.A.L.A. di Massimo Lari sas e la Banca Sai spa Capogruppo bancario Banca Sai, con ordinanza del 16 dicembre 2014, iscritta al n. 331 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2016.

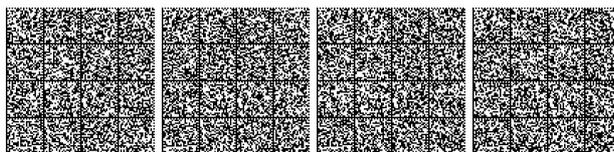
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 1° giugno 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, l'adito Tribunale ordinario di Firenze - premesso che, in ragione della manifesta infondatezza e dello scopo puramente dilatorio di quella opposizione, ricorrevano i presupposti per la condanna dell'opponente al pagamento, oltre che delle spese di lite, della ulteriore «somma equitativamente determinata» di cui all'art. 96, terzo comma, del codice di procedura civile - ha ritenuto, di conseguenza, rilevante, ed ha per ciò sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale della predetta disposizione, «per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione nella parte in cui dispone: “In ogni caso, quando pronuncia sulle spese ai sensi dell'articolo 91, il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata”, anziché a favore dell'Erario».

Secondo il rimettente, il censurato art. 96, terzo comma, cod. proc. civ. avrebbe, infatti, introdotto nel processo civile una fattispecie a carattere sanzionatorio, che si discosterebbe dalla struttura tipica dell'illecito civile, propria della responsabilità aggravata di cui ai primi due commi del medesimo art. 96 e confluirebbe, invece, in quella, del tutto diversa, delle cosiddette “condanne afflittive”, avendo come scopo quello di scoraggiare l'abuso del processo, a tutela dell'interesse pubblico al buon andamento della giurisdizione civile e al giusto processo di cui all'art. 111 Cost. Per cui,



ne inferisce lo stesso Tribunale, sarebbe ragionevole - ed in tal senso auspica che questa Corte emendi la disposizione impugnata - «che della condanna derivante dalla lesione dell'interesse dello Stato al giusto processo, che danneggia tutti, si avvantaggi lo stesso Stato e la comunità nazionale che Esso rappresenta e garantisce con la giurisdizione», invece che la parte privata che ha già altri strumenti a sua disposizione per reagire all'abuso della controparte che diriga l'offesa anche nei suoi confronti.

2.- È intervenuto, in questo giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, che, in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità della questione, per carente specificazione dei profili di contrasto della disposizione censurata con i parametri evocati; e, in subordine, ne ha contestato la fondatezza.

Secondo la difesa dello Stato, l'art. 96, terzo comma, cod. proc. civ. sanzionerebbe, infatti, un comportamento che «lede sia l'interesse all'efficienza della giustizia civile, sia quello del privato a non essere coinvolto in una lite temeraria». Per cui il fatto che il pagamento della somma in questione non sia disposto a favore dell'Erario non costituirebbe «una irragionevole estensione a favore della parte privata di una misura ristoratoria posta a presidio del solo interesse pubblico, quanto piuttosto una delle possibili scelte del legislatore, non costituzionalmente vincolato nella sua discrezionalità, nell'individuare la parte beneficiaria di una misura che sanziona un comportamento processuale abusivo e che funge da deterrente al ripetersi di siffatte condotte».

### *Considerato in diritto*

1.- Viene all'esame di questa Corte la questione, sollevata dal Tribunale ordinario di Firenze, di legittimità costituzionale dell'art. 96, terzo comma, del codice di procedura civile «per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione nella parte in cui dispone “In ogni caso, quando pronuncia sulle spese ai sensi dell'articolo 91, il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata”, anziché a favore dell'Erario».

2.- Il rimettente richiama in premessa l'orientamento della Corte di cassazione (ordinanza 11 febbraio 2014, n. 3003), per cui la condanna, introdotta dalla disposizione censurata «ha natura sanzionatoria e officiosa, sicché essa presuppone la mala fede o colpa grave della parte soccombente, ma non corrisponde a un diritto di azione della parte vittoriosa».

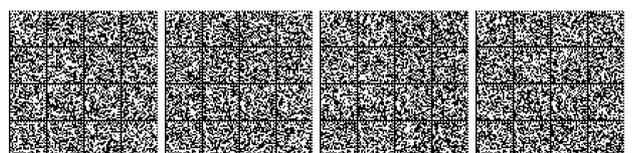
Ne desume che la correlativa funzione non sia, pertanto, quella risarcitoria - del danno subito (e comprovato) dalla parte vittoriosa, (funzione questa) assolta dalle disposizioni di cui ai primi due commi dello stesso art. 96 cod. proc. civ.- bensì quella, ulteriore, di «presidiare il processo civile dal possibile abuso processuale [e] di soddisfare l'interesse pubblico al buon andamento della giurisdizione». Atteso che non potrebbe contestarsi che il «promuovere azioni (o resistervi con difese) manifestamente emulative, vada a costituire una massa di giudizi del tutto evitabili, addirittura indebiti se riguardati nell'ottica del giusto processo e della sua ragionevole durata, che costituiscono a loro volta un potente fattore di rallentamento delle altre controversie non altrettanto banalmente caratterizzate».

Il rimettente trae da ciò, quindi, argomento per sostenere che «Se, mediante lo strumento della sanzione officiosa dell'abuso processuale, tale e di tale rango è l'interesse presidiato dall'art. 96, comma 3, [...] non si vede perché la medesima disposizione di legge preveda la condanna ad una somma equitativamente determinata della parte soccombente a favore della controparte vittoriosa anziché all'Erario, dal momento che la parte privata risulta già munita di adeguata protezione per il risarcimento del danno che la condotta abusiva del contraddittore abbia ad essa arrecato, cui corrisponde uno specifico diritto di azione».

La disposizione impugnata evidenzerebbe, dunque, un profilo di «intrinseca irragionevolezza ed arbitrarietà nella modulazione dell'istituto processuale», al quale potrebbe, appunto, porsi rimedio solo con la richiesta pronuncia (che il giudice *a quo* definisce “additiva”, ma che sarebbe in realtà) “sostitutiva”, che ne dichiari l'illegittimità costituzionale nella parte in cui la condanna di che trattasi è disposta «a favore della controparte» (vittoriosa) «anziché a favore dell'Erario».

3.- Alla stregua di quanto precede (e per quanto anche in narrativa riferito) è innegabile che l'ordinanza di rimessione abbia adeguatamente argomentato il vulnus che sospetta arrecato, dal denunciato art. 96, terzo comma, cod. proc. civ., agli artt. 3 e 111, in connessione all'art. 24 Cost., in ragione della prospettata irragionevolezza della scelta legislativa che, seppur direttamente pertinente al parametro dell'art. 3 Cost., inciderebbe indirettamente, a suo avviso, anche sugli obiettivi del giusto processo di cui agli artt. 111 e 24 Cost.

L'eccezione di inammissibilità della questione, formulata dalla difesa dello Stato adducendo un difetto di motivazione a tal riguardo, non è, perciò, suscettibile di accoglimento.



4.- Nel merito la questione non è fondata.

4.1.- L'impugnato terzo comma è stato, come è noto, aggiunto all'art. 96 cod. proc. civ. (sotto la rubrica «Responsabilità aggravata») dall'art. 45, comma 12, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile).

Nel disegno di legge presentato nella precedente legislatura, la condanna della parte soccombente era stata, appunto, correlata alle fattispecie di responsabilità aggravata con l'espresso richiamo alle ipotesi previste dai primi due commi dell'art. 96 cod. proc. civ. Nel progetto poi tradottosi nella legge n. 69 del 2009 è stato invece soppresso il collegamento con i primi due commi della norma, prevedendosi, inoltre, che la condanna (raccordata alla «pronuncia sulle spese ai sensi dell'articolo 91») possa essere emessa «in ogni caso» e «anche d'ufficio».

L'intervento legislativo muove dalla constatazione che l'istituto della responsabilità aggravata, pur rappresentando in astratto un serio deterrente nei confronti delle liti temerarie e, quindi, uno strumento efficace di deflazione del contenzioso, nella prassi applicativa risultava scarsamente utilizzato a causa della oggettiva difficoltà della parte vittoriosa di provare il danno - segnatamente in ordine al quantum - derivante dall'illecito processuale. Preso atto di siffatta situazione, il legislatore, nell'intento di frenare l'eccesso di litigiosità che affligge il nostro ordinamento ed evitare l'instaurazione di giudizi meramente dilatori, ha quindi introdotto questo peculiare strumento sanzionatorio, che consente al giudice di liquidare a carico della parte soccombente, anche d'ufficio, una somma ulteriore rispetto alle spese del giudizio.

Contestualmente all'introduzione della norma in discorso, è stato abrogato il quarto comma dell'art. 385 del codice di procedura civile (in precedenza aggiunto dall'art. 13 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 recante «Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80») che - al fine di «disincentivare il ricorso per cassazione» (così Corte cost., ordinanza n. 435 del 2008) - stabiliva che «la Corte, anche d'ufficio, condanna, altresì, la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma, equitativamente determinata non superiore al doppio dei massimi tariffari, se ritiene che essa ha proposto il ricorso o vi ha resistito anche solo con colpa grave». Ciò che induce a ritenere che la legge di riforma abbia in tal modo voluto elevare (sia pur con talune varianti) a principio generale il meccanismo processuale predisposto per il procedimento di cassazione, facendolo rifluire in una disciplina valevole per tutti i gradi di giudizio.

4.2.- La nuova disposizione, probabilmente anche a seguito delle ricordate modifiche apportate nell'*iter* legislativo, non è risultata di agevole lettura.

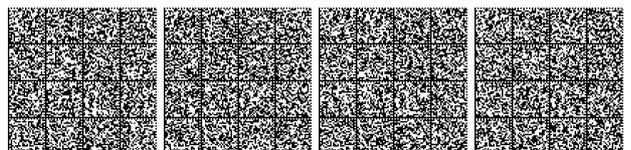
Oltre che sui (non compiutamente) definiti suoi presupposti applicativi, la dottrina e la giurisprudenza di merito si sono soprattutto divise sul punto se la condanna della parte soccombente contemplata dal comma terzo dell'art. 96 cod. proc. civ. sia riconducibile allo schema della responsabilità aquiliana ex art. 2043 del codice civile - e quindi abbia valenza, anch'essa, risarcitoria del danno cagionato, alla controparte, dalla proposizione di una lite temeraria - ovvero risponda ad una funzione (esclusivamente o prevalentemente) sanzionatoria delle condotte di quanti, abusando del proprio diritto di azione e di difesa, si servano dello strumento processuale a fini dilatori, contribuendo così ad aggravare il volume (già di per sè notoriamente eccessivo) del contenzioso e, conseguentemente, ad ostacolare la ragionevole durata dei processi pendenti.

4.3.- Al riguardo, questa Corte concorda con la prospettazione del Tribunale rimettente - che rimanda, a sua volta, all'esegesi della Corte regolatrice - sulla natura non risarcitoria (o, comunque, non esclusivamente tale) e, più propriamente, sanzionatoria, con finalità deflative, della disposizione scrutinata.

Depongono in questo senso, oltre ai richiamati lavori preparatori della novella, significativi elementi lessicali.

La norma fa, infatti, riferimento alla condanna al «pagamento di una somma», segnando così una netta differenza terminologica rispetto al «risarcimento dei danni», oggetto della condanna di cui ai primi due commi dell'art. 96 cod. proc. civ. Ancorché inserita all'interno del predetto art. 96, la condanna di cui all'aggiunto suo terzo comma è testualmente (e sistematicamente), inoltre, collegata al contenuto della «pronuncia sulle spese di cui all'articolo 91»; e la sua adottabilità «anche d'ufficio» la sottrae all'impulso di parte e ne conferma, ulteriormente, la finalizzazione alla tutela di un interesse che trascende (o non è, comunque, esclusivamente) quello della parte stessa, e si colora di connotati innegabilmente pubblicistici.

Può, quindi, convenirsi con il giudice *a quo* anche là dove conclusivamente egli considera che «la condanna di natura sanzionatoria e officiosa prevista dall'art. 96 comma 3 c.p.c. per l'offesa arrecata alla giurisdizione, che deve manifestare e garantire la ragionevole durata di un giusto processo, in attuazione di un interesse di rango costituzionale intestato allo Stato», potrebbe «ragionevolmente» essere disposta a favore di quest'ultimo.



4.4.- La ragionevolezza della soluzione auspicata dal rimettente non comporta, però, la irragionevolezza della diversa soluzione adottata dal legislatore del 2009, e tantomeno ne evidenzia quel livello di manifesta irragionevolezza od arbitrarietà che unicamente consente il sindacato di legittimità costituzionale in ordine all'esercizio della discrezionalità legislativa in tema di disciplina di istituti processuali (*ex plurimis*, ordinanze n. 138 del 2012, n. 141 del 2011).

La motivazione, che ha indotto i redattori della novella a porre «a favore della controparte» l'introdotta previsione di condanna della parte soccombente al «pagamento della somma» in questione, è, infatti, plausibilmente ricollegabile - e non è mancato, in dottrina, chi l'ha così ricollegata - all'obiettivo di assicurare una maggiore effettività, ed una più incisiva efficacia deterrente, allo strumento deflattivo apprestato da quella condanna, sul presupposto che la parte vittoriosa possa, verosimilmente, provvedere alla riscossione della somma, che ne forma oggetto, in tempi e con oneri inferiori rispetto a quelli che graverebbero su di un soggetto pubblico.

L'istituto così modulato è suscettibile di rispondere, peraltro, anche ad una concorrente finalità indennitaria nei confronti della parte vittoriosa (pregiudicata anch'essa da una temeraria, o comunque ingiustificata, chiamata in giudizio) nelle, non infrequenti, ipotesi in cui sia per essa difficile provare l'an o il quantum del danno subito, suscettibile di formare oggetto del risarcimento di cui ai primi due commi dell'art. 96 cod. proc. civ.

Analoga funzione sanzionatoria (e, concorrentemente, indennitaria) era, del resto, attribuibile alla condanna del ricorrente (o resistente) in cassazione, con colpa grave, prevista dall'abrogato art. 385 cod. proc. civ. (sullo schema del quale risulta modellato il comma terzo dell'art. 96 cod. proc. civ.). E non è privo di rilievo che anche quella norma riflettesse una opzione del legislatore identicamente volta a porre a disposizione del giudice - id est della Corte di cassazione - lo strumento di una condanna «anche d'ufficio» della parte soccombente (che temerariamente avesse proposto il ricorso o vi avesse resistito) al pagamento di una somma, equitativamente determinata, «in favore» pur sempre «della controparte», e non già dell'Erario.

4.5.- La novella del 2009 - che ha, come detto, esteso, sia pur con marginali varianti, a tutti i gradi di giudizio lo strumento deflattivo prima riferito alla sola fase di legittimità - non presenta, dunque, connotati di irragionevolezza, ma - come correttamente osservato dalla difesa dello Stato - riflette una delle possibili scelte del legislatore, non costituzionalmente vincolato nella sua discrezionalità, nell'individuare la parte beneficiaria di una misura che sanziona un comportamento processuale abusivo e che funga da deterrente al ripetersi di una siffatta condotta.

Da qui, appunto, la non fondatezza della questione sollevata dal Tribunale *a quo*.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 96, terzo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 153

*Ordinanza 1° - 23 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni di ammissione al beneficio - Reddito imponibile - Determinazione dei limiti.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo *A*) artt. 75 e 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 75 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo *A*), promosso dal Tribunale ordinario di Tivoli, con ordinanza del 16 ottobre 2014, iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 1° giugno 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che con ordinanza del 16 ottobre 2014 (r.o. n. 50 del 2015), il Tribunale ordinario di Tivoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 75 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo *A*);

che le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell'ambito di un giudizio di separazione tra coniugi, nel corso del quale entrambe le parti si sono regolarmente costituite;

che, secondo la ricostruzione in fatto operata dall'ordinanza di rimessione, all'udienza dell'8 ottobre 2014 il convenuto è comparso personalmente, rappresentando di aver perduto il posto di lavoro nel mese di marzo del 2014 - come comprovato dall'esibizione di documentazione attestante lo stato di disoccupazione - e di aver conseguito, nel precedente anno 2013, un reddito dichiarato ai fini IRPEF (dimostrato dal CUD 2014) pari ad euro 17.905,37, ossia un importo che non gli avrebbe consentito di beneficiare del patrocinio a spese dello Stato per l'anno 2014;

che, nonostante ciò, la parte convenuta ha chiesto di essere ammessa al patrocinio statale e, in subordine, di rinviare l'udienza ad una data dell'anno 2015, a partire dal quale avrebbe potuto godere del beneficio, evidenziando la mancata comparizione del proprio difensore a seguito di accordi specifici, per l'impossibilità di corrispondergli «la tariffa professionale prescritta per le attività giudiziali svolte, eventualmente, nell'anno in corso»;

che il giudice rimettente, in punto di rilevanza, premette che «allo stato attuale della legislazione, il convenuto non può essere ammesso a fruire del beneficio del patrocinio a spese dello Stato», poiché - con decreto del Ministero della giustizia 1° aprile 2014 (Adeguamento dei limiti di reddito per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato) - l'importo reddituale massimo indicato dall'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, ai fini dell'ammissione al beneficio, è



stato fissato in euro 11.369,24, importo di gran lunga inferiore a quello di euro 17.905,37 conseguito dal convenuto nell'anno 2013;

che, secondo il rimettente, l'attestazione dello stato di disoccupazione a far data dal 22 maggio 2014 provverebbe «il mancato raggiungimento del reddito per l'anno in corso»;

che sarebbe, altresì, soddisfatta, a giudizio del rimettente, la condizione prevista dall'art. 75 (*rectius*: 74) del d.P.R. n. 115 del 2002, che assicura il patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, per la difesa del cittadino non abbiente, «quando le sue ragioni risultino non manifestamente infondate», in quanto il giudizio avrebbe ad oggetto la «reciproca volontà di addivenire a cessazione del rapporto coniugale»;

che l'unica condizione ostativa sarebbe costituita dalla previsione di cui al comma 1 dell'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, secondo cui «[p]uò essere ammesso al patrocinio chi è titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro» 11.369,24 (importo così aggiornato dal ricordato d.m. 1° aprile 2014), dal momento che non potrebbe trovare applicazione il comma 2 del medesimo articolo - secondo cui «se l'interessato convive con il coniuge o con altri familiari, il reddito è costituito dalla somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente della famiglia, compreso l'istante» - stante la previsione del successivo comma 4, a tenore del quale «[s]i tiene conto del solo reddito personale quando sono oggetto della causa diritti della personalità, ovvero nei processi in cui gli interessi del richiedente sono in conflitto con quelli degli altri componenti il nucleo familiare con lui conviventi», evidentemente applicabile alle cause di separazione coniugale;

che il giudice rimettente, esclusa qualsiasi possibilità di diversa interpretazione della norma - nel senso di estendere il beneficio «a situazioni reddituali non risultanti dall'ultima dichiarazione» - considera rilevanti le prospettate questioni di legittimità costituzionale, in presenza di «una situazione di documentata difficoltà economica che rende impossibile alla parte il ricorso "effettivo" all'ausilio di un avvocato difensore, pur formalmente nominato»;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente dubita, in primo luogo, della ragionevolezza delle disposizioni denunciate, perché «la differenza anche di soli pochi euro rispetto al reddito massimo previsto di 11.369,24 determina l'esclusione dal beneficio»;

che il giudice *a quo* dubita della compatibilità delle norme censurate anche con l'art. 24 Cost., con particolare riferimento al terzo comma, ove si sancisce che «[s]ono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione», in quanto taluni atti del processo sarebbero già stati compiuti dalla sola parte attrice, essendo stato il convenuto impedito a proporre le memorie ex art. 183, sesto comma, del codice di procedura civile, «per impossibilità di pagare tale attività difensiva»;

che, a parere del rimettente, non sarebbe possibile ricorrere «all'artificio di rinviare gli atti processuali all'anno successivo in quanto sarebbe contrario al principio (di pari rilevanza) di ragionevole durata del processo»;

che anche per questa ragione le sollevate questioni sarebbero rilevanti, in quanto «di imprescindibile soluzione per la decisione», risultando altrimenti impedita la possibilità del convenuto di partecipare effettivamente, con un proprio difensore, al processo;

che, sulla scorta di tali premesse, il Tribunale ordinario di Tivoli solleva, dunque, questioni di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., degli artt. 75 e 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non dispongono che il giudice debba tenere conto, ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, «del reddito degli ultimi 12 mesi (anziché di quello dell'anno precedente risultante dalla dichiarazione dei redditi)» oppure, in subordine, nella parte in cui non dispongono la possibilità di una ammissione graduata e parziale a tale beneficio «in ragione di fasce o scaglioni reddituali»;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate;

che, in punto di rilevanza, l'Avvocatura generale dello Stato prospetta l'inammissibilità delle questioni in relazione all'esigenza manifestata dal giudice *a quo* di rispettare il principio della ragionevole durata del processo, asseritamente soddisfatta negando il rinvio del giudizio ad altra data dell'anno 2015;

che la difesa statale, infatti, osserva che il convenuto ha semplicemente chiesto di rinviare il giudizio (di meno di tre mesi), in modo da rientrare nel nuovo anno reddituale e soddisfare, così, il requisito previsto dalla legge per essere ammesso al beneficio, mentre il Tribunale ha ritenuto inopportuno questo «artificio», per contrasto, appunto, col principio della ragionevole durata;

che tale principio, invece, lungi dall'essere violato da un differimento di tre mesi, sarebbe leso, a giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato, dalla sollevazione di un incidente di costituzionalità che, di fatto, determina un ritardo certamente maggiore del rinvio richiesto;



che, quanto al merito, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che la scelta legislativa di utilizzare il reddito risultante dalla dichiarazione a fini fiscali dell'anno precedente, come criterio di determinazione dello stato di «non abbienza», sarebbe da ritenersi non solo ragionevole, ma anche necessitata da esigenze di certezza, in base a parametri che il legislatore è chiamato a definire ogni qual volta sia necessario stabilire un importo limite, oltre il quale lo Stato non può concedere un beneficio;

che, a giudizio della difesa statale, una scelta di questo tipo sarebbe «completamente sottratta al sindacato giurisdizionale, costituendo un tipico esempio di discrezionalità politica del legislatore», come già statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 144 del 1992, avente ad oggetto gli artt. 3 e 4 della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), successivamente abrogata dal d.P.R. n. 115 del 2002, ma ispirata ad analoghi principi;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe errato il presupposto interpretativo dal quale parte il giudice rimettente, nel considerare necessario valutare solo i «redditi da lavoro», dovendo essere inclusi nel computo anche tutti gli altri proventi che possono essere considerati reddito in senso economico, tra i quali anche quelli provenienti da attività illecite;

che, in ogni caso, la mera «attestazione dello stato di disoccupazione» non potrebbe essere ritenuta prova sufficiente della condizione di «non abbienza»;

che il diritto al patrocinio a spese dello Stato, previsto per i non abbienti dall'art. 24 Cost., dovrebbe essere necessariamente bilanciato, a parere dell'Avvocatura erariale, con il principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione dettato dall'art. 97 Cost., il quale impedirebbe allo Stato di elargire risorse in modo incontrollato, e, al contrario, richiederebbe di allocarle secondo criteri che ne consentano l'uso più ragionevole possibile, secondo meccanismi di cui, appunto, le norme censurate offrirebbero coerente applicazione.

Considerato che il Tribunale ordinario di Tivoli solleva, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 75 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A);

che le questioni di legittimità costituzionale sono proposte nell'ambito di un giudizio di separazione tra coniugi, nel corso del quale il convenuto, pur regolarmente costituito con un proprio difensore, all'udienza dell'8 ottobre 2014 è comparso personalmente, rappresentando di aver perduto il posto di lavoro e di non essere più in grado di corrispondere al proprio avvocato le competenze professionali;

che, per questa ragione, il convenuto ha chiesto di essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato, pur avendo conseguito, nel precedente anno 2013, un reddito dichiarato ai fini IRPEF pari ad euro 17.905,37, somma superiore al limite fissato per l'ammissione al beneficio;

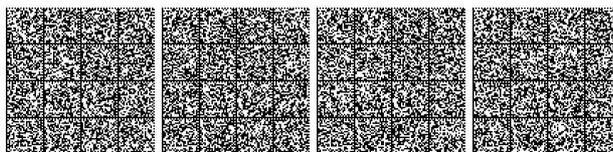
che il giudice rimettente solleva le indicate questioni di legittimità costituzionale, sulla premessa che l'attestazione dello stato di disoccupazione prodotto in giudizio proverebbe «il mancato raggiungimento del reddito per l'anno in corso» e che l'unica condizione ostativa all'ammissione al patrocinio a spese dello Stato sarebbe costituita dalla previsione di cui al comma 1 dell'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, secondo cui «[p]uò essere ammesso al patrocinio chi è titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro» 11.369,24 (importo così aggiornato dal decreto del Ministero della giustizia 1° aprile 2014, recante «Adeguamento dei limiti di reddito per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato», applicabile *ratione temporis*);

che il giudice *a quo*, esclusa qualsiasi possibilità di una diversa interpretazione della disposizione - allo scopo di estendere il beneficio «a situazioni reddituali non risultanti dall'ultima dichiarazione» - considera rilevanti le prospettate questioni di legittimità costituzionale, in presenza di «una situazione di documentata difficoltà economica che rende impossibile alla parte il ricorso “effettivo” all'ausilio di un avvocato difensore, pur formalmente nominato»;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente dubita, in primo luogo, della ragionevolezza delle disposizioni denunciate, perché «la differenza anche di soli pochi euro rispetto al reddito massimo previsto di 11.369,24 determina l'esclusione dal beneficio»;

che il giudice *a quo* dubita della compatibilità delle disposizioni censurate anche con l'art. 24 Cost., con particolare riferimento al terzo comma, riferendo che il convenuto non ha potuto proporre le memorie ex art. 183, sesto comma, del codice di procedura civile, «per impossibilità di pagare tale attività difensiva»;

che, dunque, il Tribunale rimettente solleva questioni di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., degli artt. 75 e 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non dispongono che il giudice debba tenere conto, ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, «del reddito degli ultimi 12 mesi (anziché di quello dell'anno precedente risultante dalla dichiarazione dei redditi)» oppure, in subordine, nella parte in cui non dispongono la possibilità di una ammissione graduata e parziale al beneficio «in ragione di fasce o scaglioni reddituali»;



che, in via preliminare, va rilevato che il giudice *a quo* solleva questioni di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 75 e 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, ma svolge censure soltanto sul secondo dei due articoli, il quale contiene, del resto, l'unica disposizione regolatrice dei presupposti reddituali per l'ammissione al beneficio;

che l'art. 75 del d.P.R. n. 115 del 2002, limitandosi a definire l'ambito di applicabilità dell'istituto, ricomprende invece norme inconferenti rispetto alle censure del Tribunale rimettente;

che l'inesatta identificazione della disposizione oggetto di censura comporta la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate su tale articolo, come da costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 128 e n. 91 del 2015);

che, con riferimento alle censure di legittimità costituzionale relative all'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, l'ordinanza di rimessione esibisce plurimi difetti di motivazione sulla rilevanza, dai quali pure consegue la manifesta inammissibilità delle questioni;

che, in primo luogo, il giudice rimettente, a causa di una incompleta ricostruzione del quadro normativo, non chiarisce le ragioni che lo inducono ad applicare, nel giudizio *a quo*, l'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002;

che, infatti, nel disciplinare il procedimento di ammissione al beneficio nell'ambito del processo civile, l'art. 124 del d.P.R. n. 115 del 2002 (rubricato «Organo competente a ricevere l'istanza») dispone, al comma 1, che «[l]'istanza è presentata esclusivamente dall'interessato o dal difensore, ovvero inviata, a mezzo raccomandata, al consiglio dell'ordine degli avvocati», individuando il consiglio competente in «quello del luogo in cui ha sede il magistrato davanti al quale pende il processo, ovvero, se il processo non pende, [in] quello del luogo in cui ha sede il magistrato competente a conoscere del merito», mentre il successivo art. 126 (rubricato «Ammissione anticipata da parte del consiglio dell'ordine degli avvocati»), prevede, al comma 3, che «[s]e il consiglio dell'ordine respinge o dichiara inammissibile l'istanza, questa può essere proposta al magistrato competente per il giudizio, che decide con decreto»;

che, dunque, nei giudizi civili, in base alla normativa illustrata, competente a decidere sull'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato - previa verifica della sussistenza delle condizioni formali e sostanziali dettate, rispettivamente, dagli artt. 79 e 76 del d.P.R. n. 115 del 2002 - è in primo luogo il Consiglio dell'ordine degli avvocati, individuato secondo le regole ricordate, e non il giudice innanzi al quale già pende (oppure deve ancora essere introdotto) il giudizio;

che, invece, dalla ricostruzione in fatto offerta dall'ordinanza di rimessione, si deduce che la parte interessata all'ammissione al beneficio si sarebbe presentata personalmente all'udienza fissata per la trattazione della causa, chiedendo direttamente in tale sede l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato o, in subordine, il rinvio della causa a una data dell'anno 2015, a partire dal quale avrebbe potuto godere del beneficio;

che, se, come riferito dal rimettente, la richiesta di ammissione al beneficio - in assenza della preventiva e necessaria presentazione dell'istanza al competente Consiglio dell'ordine degli avvocati - è direttamente presentata al giudice, essa avrebbe dovuto essere dichiarata inammissibile, con conseguente difetto di rilevanza delle questioni di costituzionalità sollevate, non dovendo in tal caso - ed anzi non potendo - il giudice rimettente (ancora) fare applicazione dell'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002;

che il giudice rimettente non fornisce alcun chiarimento sul punto, derivandone, in definitiva, la manifesta inammissibilità delle questioni, per difetto di motivazione sulla rilevanza;

che, in secondo luogo, il rimettente non ha adeguatamente illustrato le ragioni per le quali l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate porterebbe, nel caso concreto, ad ammettere la parte istante al patrocinio a spese dello Stato;

che, infatti, egli erroneamente ritiene che, per l'ammissione al beneficio, sarebbe da valutare il solo reddito dichiarato ai fini IRPEF, trascurando il tenore testuale dell'art. 76, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, secondo cui «[a]i fini della determinazione dei limiti di reddito, si tiene conto anche dei redditi che per legge sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) o che sono soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, ovvero ad imposta sostitutiva»;

che, proprio alla luce della norma dettata dall'art. 3, comma 3, della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti) - che dell'art. 76, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002 costituisce l'antecedente di identica formulazione letterale - la giurisprudenza di questa Corte ha escluso una corrispondenza biunivoca tra reddito rilevante al fine dell'integrazione del presupposto per il beneficio del patrocinio a spese dello Stato e reddito dichiarato od accertato ai fini fiscali (sentenza n. 144 del 1992);

che, infatti, in base alla giurisprudenza costituzionale, risultano rilevanti anche redditi non assoggettati ad imposta, sia perché non rientranti nella base imponibile, sia perché esenti, sia perché non risultati di fatto soggetti ad alcuna imposizione, dovendosi perciò tenere conto anche dei redditi da attività illecite (ordinanza n. 386 del 1998), ovvero dei redditi per i quali è stata elusa l'imposizione fiscale (ordinanza n. 244 del 1998), nonché di risorse di qualsiasi natura



di cui il richiedente disponga, tra le quali anche gli aiuti economici (significativi e non saltuari) in qualsiasi forma a lui prestati da familiari o terzi (sentenza n. 382 del 1995);

che l'omessa motivazione sull'insussistenza di redditi diversi da quelli derivanti da lavoro dipendente, e tuttavia concorrenti al raggiungimento della soglia fissata dall'art. 76, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, aggrava l'insufficiente giustificazione sulla rilevanza delle questioni sollevate, derivandone, anche sotto questo profilo, la manifesta inammissibilità delle stesse;

che, in terzo luogo, il giudice rimettente non ha adeguatamente sperimentato la praticabilità di una lettura della disposizione censurata, tale da assicurarne la conformità ai parametri costituzionali evocati;

che, infatti, il giudice *a quo* non tiene alcun conto del costante orientamento della Corte di cassazione, maturato antecedentemente alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, secondo il quale anche le diminuzioni di reddito avvenute dopo la presentazione della dichiarazione possono essere prese in esame ai fini dell'ammissione al beneficio, ancorché tale ipotesi non sia espressamente disciplinata;

che, ad avviso della Corte di cassazione, «né la lettera della legge né lo scopo da essa perseguito autorizzano a ritenere esclusa la possibilità per il richiedente di dimostrare l'intervenuta variazione di reddito a suo sfavore anche perché una diversa interpretazione inciderebbe negativamente sull'effettività della difesa dell'imputato» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenze 23 giugno-22 settembre 2011, n. 34456, 11 novembre 2010-26 gennaio 2011, n. 2620 e 16 novembre 2005-8 marzo 2006, n. 8103);

che, pertanto, l'ultima dichiarazione dei redditi può «essere integrata da altri elementi, sia per negare il beneficio nonostante il reddito dichiarato sia inferiore al limite legale, qualora emerga aliunde un tenore di vita tale da consentire all'istante di sostenere gli esborsi necessari per l'esercizio del diritto di difesa, sia per concederlo, qualora una dichiarazione reddituale di valore superiore al limite legale sia messa in discussione dalla prova di un decremento reddituale sopravvenuto» (da ultimo, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 19 gennaio-2 febbraio 2016, n. 4353; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenze 16 aprile-14 maggio 2015, n. 20053, 10 ottobre-17 novembre 2014, n. 47343 e 14 ottobre-10 novembre 2014, n. 46382);

che l'omissione di qualunque confronto con tale indirizzo interpretativo dimostra che il rimettente non ha adeguatamente assolto all'onere di operare un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata;

che, in definitiva, per tutte le ragioni illustrate, cui si aggiunge l'ulteriore considerazione che l'intervento richiesto sulla disposizione censurata - sostitutivo o, in subordine, additivo - non riveste i caratteri della soluzione costituzionalmente obbligata, le questioni di costituzionalità sollevate devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi avanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 75 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Tivoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160153



## N. 154

*Sentenza 31 maggio - 24 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia (Disciplina del procedimento di codecisione per il rilascio, ovvero il diniego, dell'atto di intesa da parte della Regione) - Rifiuti (Piano regionale di gestione dei rifiuti - Progressiva dismissione degli inceneritori presenti sul territorio regionale - Definizione di tempi e modalità).**

- Legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), artt. 27, 28, 29, 30 e 47, comma 4.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28, 29, 30 e 47, comma 4, della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-3 aprile 2015, depositato in cancelleria il 10 aprile 2015 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 31 maggio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Basilicata.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 1° aprile 2015, ricevuto il 3 aprile 2015 e depositato il successivo 10 aprile (reg. ric. n. 49 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28, 29 e 30 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015).

L'art. 27 prevede che «1. Nell'ambito delle materie di legislazione di interesse dei territori e della popolazione appartenente alle comunità locali, il presente Capo disciplina il procedimento di codecisione per il rilascio, ovvero il diniego, dell'atto di intesa, da parte della Regione Basilicata, previsto dal vigente ordinamento giuridico.

2. In armonia con le previsioni dell'art. 5 della Costituzione, dell'art. 54 dello Statuto regionale ed in coerenza con il disposto dell'art. 4, comma 6, della legge 30 dicembre 1989, n. 439 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione euro-



pea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985", la Regione Basilicata, ai fini del rilascio, ovvero del diniego dell'intesa, di cui alla presente legge, promuove e tiene conto del confronto con le comunità locali, secondo quanto previsto dal successivo art. 29».

L'art. 28 stabilisce che «1. L'atto di intesa, ovvero il diniego dell'intesa, è un provvedimento esplicito e motivato della Giunta regionale, avente natura di atto di alta amministrazione».

L'art. 29 dispone che «1. Il procedimento per il rilascio ovvero per il diniego dell'intesa si conclude nel termine di novanta giorni decorrenti dalla richiesta dell'intesa alla Regione Basilicata.

2. Il Presidente della Giunta regionale, ricevuta la richiesta di intesa, promuove il coinvolgimento delle comunità locali e convoca la Conferenza permanente delle autonomie di cui all'art. 2 della legge regionale 28 marzo 1996, n. 17, integrata dai Sindaci dei Comuni interessati, al fine di acquisire, entro il termine di sessanta giorni, il motivato parere ai fini del rilascio ovvero del diniego dell'intesa».

L'art. 30, a sua volta, prevede che «1. In ragione delle particolari specificità afferenti le materie, la presente legge non si applica ai procedimenti relativi alle intese in materia di protezione civile e sanità, per le quali restano ferme le vigenti disposizioni legislative».

2.- Premette il ricorrente che gli articoli da 27 a 30 fanno parte del Capo IV della legge regionale n. 4 del 2015, che disciplina le modalità di consultazione dei territori nei procedimenti in cui l'amministrazione regionale è chiamata ad esprimere la propria intesa o il diniego della stessa.

A suo avviso, l'ambito di applicazione dell'art. 27 avrebbe una portata generale e ricomprenderebbe anche le opere energetiche soggette ad intesa regionale, tra cui i gasdotti di competenza di un'apposita Direzione generale del Ministero dello sviluppo economico.

Tale disposizione, pertanto, sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto disciplina le forme e le modalità di codecisione all'interno del territorio regionale per raggiungere o negare l'intesa con lo Stato nelle materie di legislazione concorrente.

L'Avvocatura generale dello Stato richiama, in proposito, la sentenza n. 331 del 2010, nella quale la Corte costituzionale avrebbe chiarito a quali titoli di competenza vadano ascritte le disposizioni normative concernenti la disciplina dell'intesa.

Richiama, altresì, la legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), ed in particolare l'art. 1, commi 1, 7, lettera h), e 8, lettera b), numero 2), osservando come la Corte costituzionale abbia qualificato tali norme come principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

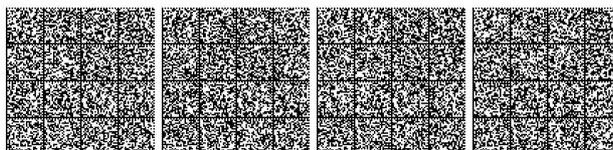
Viene invocato anche l'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che riserva allo Stato le funzioni amministrative e autorizzatorie in materia di impianti appartenenti alla rete energetica nazionale.

Ad avviso del ricorrente, le suindicate disposizioni, alla luce della sentenza n. 303 del 2003, avrebbero l'effetto di attrarre allo Stato la competenza legislativa per la disciplina delle funzioni "chiamate in sussidiarietà"; le norme impugnate, pertanto, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché regolerebbero illegittimamente principi fondamentali riservati alla competenza dello Stato.

2.1.- Sarebbe, altresì, violato l'art. 118, primo comma, Cost., in ragione della stretta connessione tra l'esercizio del potere legislativo e l'allocatione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Secondo il ricorrente, la legge n. 239 del 2004 e le altre discipline specifiche in materia di energia (il decreto legislativo 27 dicembre 2004, n. 330, recante «Integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, in materia di espropriazione per la realizzazione di infrastrutture lineari energetiche», nonché il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 64), avrebbero ridefinito in modo unitario, a livello nazionale, i procedimenti di autorizzazione delle maggiori infrastrutture lineari energetiche, riconoscendo agli organi statali un ruolo fondamentale nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative.

La richiamata normativa, pertanto, pur non contenendo principi fondamentali volti a guidare il legislatore regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni, costituirebbe norma di dettaglio auto-applicativa, non suscettibile di essere sostituita da singole Regioni.



Se così non fosse - deduce il ricorrente - si potrebbe giungere a una procedura «per il rilascio, ovvero il diniego, dell'atto di intesa [...]» diversa per ogni Regione.

2.2.- Osserva inoltre l'Avvocatura generale dello Stato che l'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui ha modificato l'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), in riferimento alle infrastrutture lineari energetiche, stabilisce il termine di trenta giorni per il procedimento di rilascio dell'intesa, decorso il quale il parere si intende acquisito.

L'impugnato art. 29 della legge regionale lucana, invece, prevede un notevole allungamento dei termini, che vengono portati a novanta giorni, vanificando così totalmente l'intento acceleratorio delle procedure voluto dal legislatore statale.

2.3.- Inoltre, con specifico riferimento ai procedimenti di autorizzazione di infrastrutture lineari energetiche, le norme impugnate violerebbero anche l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto ridonderebbero in ambiti materiali espressamente riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato concernente la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Ritiene in proposito il ricorrente che il procedimento unico di autorizzazione, attuandosi mediante la convocazione della conferenza dei servizi, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), imporrebbe il superamento del diniego dell'intesa attraverso la procedura aggravata di cui all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

La norma regionale impugnata, invece, introdurrebbe un'alterazione nel procedimento di composizione d'interessi confliggenti, disciplinato dal richiamato art. 14-*quater*, il quale, ai sensi dell'art. 29, comma 2-*ter*, della legge n. 241 del 1990, deve ritenersi norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., suscettibile di essere modificata solo ad opera del legislatore statale.

2.4.- Secondo la difesa statale, inoltre, una simile alterazione del quadro normativo, imponendo ulteriori oneri procedurali e tempi ingiustificatamente prolungati, violerebbe il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, inoltre, l'art. 47, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Tale disposizione prevede che «4. In applicazione dei principi di precauzione, sostenibilità, efficienza ed economicità, fissati dall'art. 178 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti. A tal fine il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà definire modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti. Il Piano regionale di gestione dei rifiuti attua i principi indicati alle lettere "c" e "d" dell'art. 179 del D.Lgs. n. 152/2006 e prevede meccanismi stabili di premialità a beneficio delle comunità locali, dando priorità a quelle che erogano servizi di gestione dei rifiuti in forma associata.

In questo ambito sono finanziati i progetti di investimento, i nuovi impianti, la riconversione di impianti esistenti, le innovazioni tecnologiche, le innovazioni di processi e le azioni immateriali, finalizzate:

a) al riuso, al riciclaggio, al recupero di materia, al compostaggio aerobico e alla digestione anaerobica, compresi i centri per il riuso e i centri di raccolta, gli impianti che recuperano, ai fini del riciclaggio, parte del rifiuto residuale nonché gli scarti delle frazioni differenziate;

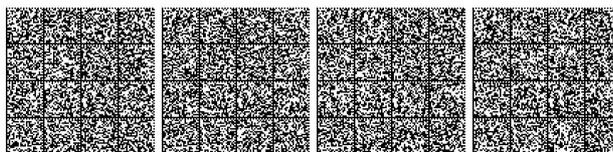
b) alla riconversione dagli attuali sistemi verso la raccolta differenziata, con preferenza per il sistema di raccolta domiciliare;

c) alla minimizzazione della quantità di rifiuti inviati a smaltimento o a recupero diverso dal riciclaggio;

d) ad introdurre innovazioni dei processi industriali che comportino la riduzione dei rifiuti e/o la crescita dei materiali riciclabili;

e) a sostenere progetti industriali che utilizzano come materia prima principale i materiali derivanti dal ciclo dei rifiuti urbani e industriali».

3.1.- Secondo il ricorrente, la norma impugnata, perseguendo tra i suoi «obiettivi prioritari» la progressiva eliminazione degli inceneritori dal territorio regionale, sarebbe in contrasto con l'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che prevede un sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani a livello nazionale, in grado di garantire il principio di autosufficienza nello smaltimento degli stessi.



4.- Con atto depositato il 14 maggio 2015, si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato. Con una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione ha articolato le sue difese.

4.1.- Secondo la resistente, l'art. 29, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2015, nel prevedere il termine di novanta giorni per il procedimento di codecisione in materie di interesse delle comunità locali, non contrasterebbe con l'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, come modificato dall'art. 37, comma 2, lettera *c-bis*), del d.l. n. 133 del 2014, in quanto tale termine atterrebbe esclusivamente al rilascio o al diniego dell'intesa, rispetto alla quale la normativa statale non prevede alcun termine.

Ad avviso della Regione, infatti, il termine di novanta giorni concernerebbe una fase non espressamente contingente nei tempi dalla normativa statale, la quale non indica il termine entro il quale la Regione debba pronunciarsi sull'intesa, ma individua un solo termine vincolante, per tutti i soggetti coinvolti nel procedimento amministrativo, di sei o nove mesi dalla presentazione della richiesta di autorizzazione delle infrastrutture in questione.

Ciò si evincerebbe dal comma 2 dell'art. 52-*quinquies*, ai sensi del quale il procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle infrastrutture lineari energetiche deve concludersi «in ogni caso, entro il termine di nove mesi dalla data di presentazione della richiesta, o di sei mesi dalla stessa data ove non sia prescritta la procedura di valutazione di impatto ambientale».

Secondo la Regione, dunque, il termine ultimo entro il quale deve necessariamente raggiungersi anche l'intesa con le Regioni, è di sei o nove mesi dalla data di presentazione della richiesta. Tale termine non sarebbe posto in discussione dalla scansione temporale prevista dalla normativa regionale censurata.

Pertanto, la Regione, lungi dal violare la disciplina statale di riferimento, si sarebbe virtuosamente autovincolata, imponendosi, pur non essendole richiesto, di concludere il procedimento relativo all'accordo con le amministrazioni centrali entro e non oltre novanta giorni dalla richiesta da parte dello Stato.

4.1.1.- Neppure potrebbe sostenersi che il contrasto evidenziato dalla difesa erariale si concentri sul comma 2 dell'art. 29, che prevede che l'acquisizione del parere degli enti locali interessati debba avvenire entro sessanta giorni.

Ad avviso della Regione, infatti, sarebbe evidente che il diverso termine di trenta giorni previsto dalla disciplina statale per il rilascio del parere, avrebbe carattere "ordinatorio", fornendo cioè un'indicazione di massima alle Regioni, le quali hanno quale unico vincolo il rispetto della durata complessiva della procedura imposta dalla legge.

D'altra parte, sarebbe fuor di dubbio che la disciplina del coinvolgimento dei propri enti locali nelle procedure di codecisione con lo Stato debba essere rimessa alle Regioni, le quali la potranno modulare, nel rispetto dei termini procedurali generali eventualmente imposti dalle previsioni statali, in base all'effettiva incidenza in ambito locale degli interventi statali rispetto ai quali è richiesto il rilascio dell'intesa.

Peraltro, osserva la Regione, il termine di sessanta giorni previsto dalla normativa regionale appare anche più ragionevole di quello di cui alla disciplina statale, dal momento che un termine di trenta giorni sarebbe talmente esiguo da non consentire un'adeguata consultazione pubblica, soprattutto rispetto a temi e politiche che, per la loro diretta rilevanza territoriale, richiederebbero il raggiungimento di un ampio e consolidato consenso.

La difesa regionale richiama, in proposito, quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 179 del 2012, a proposito del termine di trenta giorni per lo svolgimento di trattative nell'ambito della disciplina per il superamento del dissenso, di cui all'art. 14-*quater*, della legge n. 241 del 1990.

Ad avviso della resistente, inoltre, l'attitudine della normativa statale a comprimere gli spazi di coinvolgimento delle comunità più vicine alla cittadinanza, striderebbe con la generale tendenza, riscontrata nell'Unione europea, alla più ampia espansione di procedure aperte, rispetto alle quali i termini procedurali sono generalmente ben più razionali.

A titolo di esempio, vengono richiamati i procedimenti di consultazione di cittadini o autorità locali avviati dalla Commissione europea ai fini dell'elaborazione di politiche e legislazioni comuni, i quali di norma si protraggono per diversi mesi e non scendono mai sotto i sessanta giorni.

4.2.- Secondo la Regione, tali argomentazioni sarebbero idonee a superare anche la censura statale relativa all'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

In primo luogo, la difesa regionale richiama la sentenza n. 179 del 2012, secondo la quale l'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990 «lungi dal determinare uno standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale, in linea con il secondo comma, lettera *m*), dell'art. 117 Cost. [...], assolve al ben diverso fine di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale, (quali il governo del territorio, la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato,



il turismo, il commercio), in modo da soddisfare l'esigenza, diffusa nell'intero territorio nazionale, di uno svolgimento della stessa il più possibile semplice e celere».

Neppure assumerebbe rilievo l'auto-qualificazione che delle norme abbia dato il legislatore, occorrendo invece far riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime.

Inoltre, la previsione di un termine stringente per le procedure di rilascio o diniego dell'intesa, nel quadro della disciplina del processo interno di coinvolgimento degli enti locali nelle stesse, non altererebbe il procedimento di cui al menzionato art. 14-*quater*.

La Regione, infatti, si limiterebbe a prevedere un termine interno, entro il quale le comunità locali devono esprimere la propria posizione rispetto ad alcune tipologie di procedimenti amministrativi, e ciò nel pieno rispetto del termine finale fissato dalla normativa statale.

Di conseguenza, non vi sarebbe alcuna ingerenza nella procedura di composizione degli interessi confliggenti di cui alla legge n. 241 del 1990, la quale si riferisce al caso in cui «venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità» (art. 14-*quater*, comma 3).

Tale disposizione, dunque, atterrebbe ad una fase successiva a quella presa in considerazione dalla norma regionale, nella quale il parere è già stato chiesto e reso, e si è manifestato un conflitto tra gli interessi rilevanti; e nulla stabilirebbe in merito al termine entro il quale l'eventuale motivato dissenso debba essere reso.

D'altra parte, secondo la resistente, la *ratio* del titolo di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dovrebbe rinvenirsi, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale, nella garanzia dell'uniformità di trattamento, pur in un sistema caratterizzato da sfere di autonomia regionale e locale.

Pertanto, la previsione di un termine procedimentale nell'ambito di una scansione temporale già prevista dalla normativa statale, e rispetto alla quale la Regione non ha previsto nulla di diverso, non pregiudicherebbe il trattamento uniforme dei diritti civili e sociali dei consociati.

Secondo la Regione Basilicata, infine, la difesa statale, nell'incentrare la propria impugnativa esclusivamente sul contrasto dei summenzionati articoli con la normativa statale in materia di energia, non considererebbe che la legge regionale n. 4 del 2015 non esaurisce il proprio ambito di applicazione con riguardo ai procedimenti relativi alle opere energetiche soggette ad intesa.

Le disposizioni impugnate, infatti, hanno una valenza generale, concernendo tutti i casi, di interesse delle comunità locali, in cui la Regione debba esprimere o negare l'intesa, e dunque anche in materie di propria esclusiva competenza.

4.3.- Quanto alla censura relativa all'art. 47, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2015, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la Regione sottolinea come l'intervento legislativo, inserendosi all'interno di una strategia di lungo periodo, volta a minimizzare la quantità di rifiuti prodotti nel territorio regionale entro l'anno 2020, abbia natura principalmente politica e risponda a finalità di natura meramente programmatica.

La progressiva eliminazione degli inceneritori dal territorio lucano, infatti, costituisce un obiettivo politico strategico del governo regionale, la cui realizzazione non è affidata alla legge regionale impugnata.

Al contrario, tale determinazione verrebbe realizzata in un arco di tempo sufficientemente lungo da garantire, eventualmente, un'adeguata concertazione con l'amministrazione centrale competente in materia, in modo da raggiungere una soddisfacente composizione degli interessi centrali e locali coinvolti.

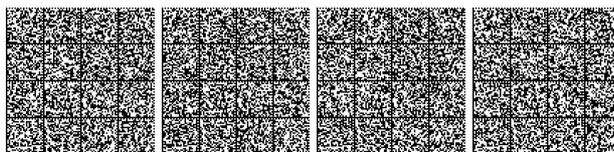
La Regione, inoltre, deduce di essersi legittimamente mossa nel solco di competenze ad essa affidate dalle norme costituzionali e statali di riferimento.

Infatti, se è vero che la «tutela dell'ambiente» è affidata alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni spetta la competenza concorrente in materia di «tutela della salute» e «governo del territorio».

In tale ottica, la Regione ha ritenuto che le emissioni di combustione dei rifiuti e loro derivati, pur non potendosi trasformare direttamente in energia elettrica e dunque produrre un'utilità limitata per la collettività, consistano in sostanze dannose per la salute pubblica e inquinanti persistenti, quali diossine, metalli pesanti, polveri sottili ed ultrasottili.

Pertanto, la progressiva dismissione degli inceneritori risponderebbe ad esigenze di tutela della salute pubblica, rispetto alla quale la Regione ben potrebbe dettare criteri maggiormente restrittivi di quelli previsti a livello statale.

D'altra parte, tale misura si porrebbe in diretta esecuzione di quanto richiesto alle Regioni, in generale, dal d.lgs. n. 152 del 2006, il quale incentiva iniziative dirette a favorire prioritariamente la prevenzione e il calo della produzione e della nocività dei rifiuti; in particolare, dall'art. 196, comma 1, lettera *o*).



Secondo la Regione, dunque, risponderebbe a basilari canoni di logica interpretativa ritenere che, se lo Stato attribuisce alle Regioni la competenza ad individuare i luoghi idonei allo smaltimento dei rifiuti, specularmente la Regione potrà decidere di dismettere gli impianti qualora dovesse ritenere, in virtù del mutamento delle circostanze oggetto di precedenti valutazioni, che le aeree presso le quali sorgono non risultino più idonee ad ospitarli, in un'ottica di salute pubblica e tutela dell'interesse generale.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita in primo luogo della legittimità costituzionale degli artt. 27, 28, 29 e 30 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

Le disposizioni impugnate disciplinano le modalità di consultazione delle comunità locali nei procedimenti in cui la Regione è chiamata ad esprimere o a negare la propria intesa. In particolare, esse indicano le finalità dell'intervento normativo (art. 27); definiscono l'atto di intesa o di diniego della stessa (art. 28); regolano il procedimento per il rilascio dell'intesa o per il suo diniego, stabilendo che la Regione debba concluderlo nel termine di novanta giorni dalla richiesta dell'intesa e che, entro sessanta giorni, debba ottenere il parere degli enti locali (art. 29); escludono, infine, alcuni procedimenti dall'ambito di applicazione della legge (art. 30).

2.- Secondo la difesa statale, tali norme avrebbero una portata generale e si applicherebbero anche alle opere energetiche soggette ad intesa regionale. Esse, pertanto, violerebbero gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto sarebbero in contrasto con principi fondamentali nella materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ed avoccherebbero alla Regione funzioni amministrative riservate allo Stato.

Sarebbe inoltre violato l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., per la previsione di un meccanismo alternativo di composizione degli interessi confliggenti nelle ipotesi di diniego dell'intesa, in contrasto con l'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che sarebbe norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni.

Viene infine denunciata la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., in conseguenza dell'introduzione di ulteriori oneri procedurali.

3.- La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Nell'escludere dall'ambito di applicazione della legge regionale n. 4 del 2015 solo i procedimenti relativi alle intese in materia di sanità e protezione civile, l'art. 30 conferma implicitamente che le disposizioni impugnate si applicano alle intese in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In tal modo, però, l'impugnato art. 29 interferisce, in questo specifico ambito, con le norme interposte invocate nel presente giudizio, ed in particolare con l'art. 52-*quinquies* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), che questa Corte ha già qualificato come principio fondamentale della materia (sentenza n. 182 del 2013).

Infatti, il termine di sessanta giorni previsto dalla norma regionale, ai fini dell'acquisizione del parere degli enti locali per il rilascio o il diniego dell'intesa, è in contrasto con il diverso termine di trenta giorni richiesto dall'art. 52-*quinquies*, comma 5; né, d'altra parte, ha rilievo che non sia lamentata la violazione di un termine statale per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione. Quel che è certo, infatti, è che il termine di nove o sei mesi di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 2, riguarda non la procedura dell'intesa, ma la conclusione del procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di energia.

Come ribadito di recente da questa Corte «La disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa stessa spetta al legislatore statale anche quando «la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia (sentenza n. 331 del 2010)» (sentenza n. 131 del 2016).

L'art. 29, invece, nel fissare il termine di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, diverso da quello di cui al richiamato art. 52-*quinquies*, comma 5, e nel fissare, altresì, il termine per il rilascio o il diniego dell'intesa che è di esclusiva competenza dello Stato, determina unilateralmente le forme e i modi della collaborazione, violando i principi fondamentali della materia.



Esso, pertanto, va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui stabilisce il termine di novanta giorni per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione e quello di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, limitatamente alle intese in materia di energia.

Restano assorbiti gli altri profili di censura.

4.- Quanto al residuo contenuto normativo dell'art. 29 ed agli artt. 27, 28 e 30, che la Regione, ai soli fini della formazione della sua stessa volontà in vista dell'intesa che deve dare allo Stato, promuova il coinvolgimento delle comunità locali, rientra nella competenza della stessa Regione e non interferisce con la disciplina statale. È pertanto non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28 e 30, promossa in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, e 118, primo comma, Cost..

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

La disposizione impugnata stabilisce, fra l'altro, che «il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, essa sarebbe in contrasto con l'art. 35 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, che prevede un sistema integrato dei rifiuti urbani a livello nazionale.

6.- Anche tale questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009).

In questa materia la Regione «non può introdurre “limitazioni alla localizzazione”, ben può somministrare “criteri di localizzazione” [...] purché ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (sentenza n. 278 del 2010) [...] pertanto, alla Regione non può essere consentito, anche nelle more della definizione dei criteri statali, di porre limiti assoluti di edificabilità degli impianti (sentenza n. 192 del 2011)» (sentenza n. 285 del 2013).

È bensì vero che la disposizione impugnata nel presente giudizio non pone un divieto immediato di localizzazione di tali impianti. Essa, tuttavia, oltre ad enunciare il proposito di eliminare gli inceneritori dal territorio della Regione, specifica che il Piano regionale dovrà definirne modalità e tempi di dismissione. Così facendo, l'art. 47, comma 4, si pone in contrasto con la legislazione statale in materia.

L'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, infatti, qualifica gli impianti di incenerimento come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale» (comma 1). Con riguardo alla medesima attribuzione di «carattere di interesse strategico», ancorché riferita alle infrastrutture energetiche di cui all'art. 37, comma 1, del medesimo decreto-legge (i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale), questa Corte ha affermato che essa è «da ritenere espressione normativa di un indirizzo volto a fornire impulso e rilievo allo sviluppo energetico nazionale» (sentenza n. 110 del 2016).

Ne consegue che l'art. 47, comma 4, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti. A tal fine il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà definire modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti.».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), nella parte in cui stabilisce il termine di novanta giorni per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione e quello di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, limitatamente alle intese in materia di energia;*



2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015 limitata-mente alle parole «il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti. A tal fine il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà definire modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti.»;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28 e 30, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160154

N. 155

*Sentenza 3 maggio - 24 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Incentivi a nuove assunzioni a tempo indeterminato - Copertura finanziaria attraverso la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie non ancora impegnate al 30 settembre 2014 - Individuazione delle linee di intervento oggetto di riprogrammazione - Acquisizione all'Erario delle relative risorse.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 122, 123 e 124.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 122, 123 e 124, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promossi dalla Regione Campania, dalla Regione Puglia e dalla Regione siciliana, con ricorsi notificati il 27 febbraio-4 marzo 2015, il 27 febbraio-5 marzo 2015 e il 27 febbraio 2015, depositati in cancelleria il 4 e il 6 marzo 2015 e rispettivamente iscritti ai nn. 32, 37 e 41 del registro ricorsi 2015.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 27 febbraio 2015, ricevuto il 4 marzo 2015 e depositato nel medesimo giorno (reg. ric. n. 32 del 2015), la Regione Campania ha impugnato, fra gli altri, il comma 122 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), per violazione dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

L'art. 1, comma 122, prevede che «Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014».

2.- Ad avviso della Regione, la disposizione impugnata presenterebbe criticità analoghe a quelle già evidenziate nel ricorso n. 86 del 2014, con il quale la medesima Regione aveva impugnato gli artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116.

Le stesse criticità sarebbero state prospettate anche nel ricorso n. 13 del 2015, con il quale erano stati censurati gli artt. 3, comma 4, lettera *f*) e 7, comma 9-*septies*, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Secondo la Regione, infatti, in assenza di ogni indice da cui possa desumersi che le risorse indicate siano esclusivamente indirizzate a favore dei medesimi territori sottoutilizzati, già destinatari degli interventi del Piano di azione coesione (in avanti anche «PAC»), l'impugnato comma 122 si porrebbe in contrasto l'art. 119, quinto comma, Cost.

2.1.- La ricorrente premette una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, osservando come il richiamato Piano si inserisca all'interno della più generale politica di azione e coesione comunitaria, finalizzata a ridurre le disparità in materia di sviluppo socioeconomico fra le varie Regioni europee, promuovendo la crescita di quelle meno favorite.

Uno dei principali strumenti di attuazione della politica di coesione nel nostro ordinamento è rappresentato dal Fondo per lo sviluppo e la coesione, che rinviene la propria *ratio* nell'art. 119, quinto comma, Cost., e nel quale, a decorrere dal 2003, confluiscono le risorse destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate e sono iscritte tutte le risorse aggiuntive nazionali, destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale.

L'art. 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), ha stabilito che «In attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione e in coerenza con le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, la dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione è determinata, per il periodo di programmazione



2014-2020, in 54.810 milioni di euro. Il complesso delle risorse è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale, secondo la chiave di riparto 80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e 20 per cento nelle aree del Centro-Nord. Con la presente legge si dispone l'iscrizione in bilancio dell'80 per cento del predetto importo secondo la seguente articolazione annuale: 50 milioni per l'anno 2014, 500 milioni per l'anno 2015, 1.000 milioni per l'anno 2016; per gli anni successivi la quota annuale è determinata ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera e), della legge 31 dicembre 2009, n. 196».

Nell'ottica della politica di coesione, il Governo ha poi presentato alle autorità dell'Unione europea la proposta di Accordo di partenariato per il periodo di programmazione 2014-2020. Sul testo di tale Accordo è stata acquisita la preventiva intesa della Conferenza unificata, la quale fa espresso riferimento alle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, nell'importo stanziato nella legge di stabilità per il 2013.

2.2.- Alla luce di tale contesto normativo, la Regione deduce che l'impugnato comma 122, nella parte in cui prevede che, a copertura degli oneri correlati agli incentivi previsti dai commi 118 e 121, ci si avvalga della corrispondente riprogrammazione delle risorse del fondo di rotazione già destinate agli interventi del Piano di azione coesione e non impegnate al 30 settembre 2014, violerebbe l'art. 119, quinto comma, Cost., in quanto determinerebbe una riduzione del complesso delle risorse esclusivamente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate.

Nella norma censurata, infatti, non vi sarebbe alcuna indicazione da cui possa desumersi che le risorse destinate a finanziare gli incentivi ai datori di lavoro siano esclusivamente indirizzate a favore dei medesimi territori sottoutilizzati, e con la medesima chiave percentuale di riparto prevista per il Fondo per lo sviluppo e la coesione (80 per cento per le aree del Mezzogiorno e 20 per cento per le aree del Centro-Nord).

Ad avviso della difesa regionale, la rideterminazione dell'ammontare delle risorse da destinare agli interventi per lo sviluppo e la coesione delle aree sottoutilizzate, dovrebbe conformarsi alle previsioni del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ai sensi del quale tale rideterminazione può essere effettuata dalle leggi annuali di stabilità successive a quella che ha preceduto l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione, qualora si renda necessario soltanto «in relazione alle previsioni macroeconomiche, con particolare riferimento all'andamento del PIL, e di finanza pubblica» (art. 5); nonché a condizione che la nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza indichi i nuovi «obiettivi di convergenza economica delle aree del Paese a minore capacità fiscale [...] valutando l'impatto macroeconomico e gli effetti, in termini di convergenza, delle politiche di coesione e della spesa ordinaria destinata alle aree svantaggiate», previa acquisizione del parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

2.3.- Secondo la ricorrente, inoltre, il rispetto del «principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale», sancito da questa Corte nella sentenza n. 176 del 2012, imporrebbe al legislatore statale di osservare, in attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., l'art. 16, comma 1, lettera d), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), ai sensi del quale «l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione»; nonché, l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 88 del 2011, ai sensi del quale la politica di riequilibrio economico e sociale è perseguita prioritariamente con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, con i finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea «e i relativi cofinanziamenti nazionali».

Sarebbe pertanto evidente - argomenta la Regione - come lo Stato, ai fini della riduzione delle risorse destinate agli interventi del Piano di azione coesione, non possa legittimamente invocare il titolo competenziale relativo al coordinamento della finanza pubblica, in ragione di un'incidenza sproporzionata degli oneri derivanti dall'applicazione del comma impugnato a danno dei territori interessati dagli interventi di perequazione e del conseguente effetto sperequativo implicito nella disposta riduzione, in mancanza di ogni indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo rifinalizzate siano indirizzate a favore dei territori sottoutilizzati.

3.- Con atto depositato il 13 aprile 2015, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

3.1.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le censure della Regione Campania sarebbero prive di fondamento, in quanto il finanziamento degli sgravi retributivi con risorse a carico del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari), per 3,5 miliardi di euro, riguarderebbe risorse del Piano di azione coesione libere da impegni giuridicamente vincolanti.

Tali risorse, infatti, pur derivando dalla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei 2007-2013, non avrebbero alcun vincolo giuridico di territorialità, essendo state



riprogrammate per altri tipi di azioni di sviluppo socio-economico, come previsto dall'art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), a beneficio di amministrazioni sia centrali, sia regionali.

La disposizione impugnata, pertanto, non lederebbe il principio di territorialità. Al riguardo, secondo la difesa statale, sarebbero inconferenti i richiami della difesa regionale alla disciplina del Fondo per lo sviluppo e la coesione, in quanto si tratterebbe di uno strumento finanziario distinto rispetto al Piano di azione coesione, che avrebbe regole diverse di programmazione e di ripartizione delle risorse.

4.- Con ricorso spedito per la notificazione il 27 febbraio 2015, ricevuto il 5 marzo 2015 e depositato il successivo 6 marzo (reg. ric. n. 37 del 2015), la Regione Puglia ha impugnato l'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 3, primo comma, 11, 117, primo comma, e 119, primo comma, Cost., chiedendo la concessione di idonea misura cautelare ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale),

4.1.- La ricorrente si duole della indicazione della data del 30 settembre 2014 quale *dies ad quem*, in relazione agli impegni di spesa, ai fini dell'esclusione della possibilità di attingere risorse al Fondo di rotazione, per finanziare i nuovi incentivi alle assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato.

Ad avviso della Regione, infatti, l'individuazione di tale data determinerebbe la lesione del principio del legittimo affidamento, in violazione degli artt. 3, primo comma, 11 e 117, primo comma, Cost.

La fissazione del suddetto termine tre mesi prima dell'entrata in vigore della disposizione impugnata renderebbe utilizzabili, per le finalità di cui ai commi 118 e 121, anche le somme ricomprese nel Fondo di rotazione e già impegnate, ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge n. 183 del 2011, fino alla data del 31 dicembre 2014.

Da questo punto di vista, la norma impugnata sarebbe caratterizzata da chiari profili di retroattività, in quanto consentirebbe l'utilizzo anche delle somme già impegnate successivamente al 30 settembre 2014, vanificando una qualificazione giuridica già posta in essere e sulla quale le amministrazioni locali avevano legittimamente fatto affidamento.

4.1.1.- Secondo la Regione, la lesione del principio di legittimo affidamento si verificherebbe in danno di quelle amministrazioni regionali e locali interessate dal Piano di azione coesione, le quali, in relazione alle somme impegnate successivamente alla data del 30 settembre 2014, abbiano svolto attività che coinvolgono a vario titolo e con varie modalità soggetti terzi, prima del 1° gennaio 2015.

In questi casi, la lesione dell'affidamento deriverebbe dalla ripercussione negativa della norma in esame su attività che sono state poste in essere confidando legittimamente sulla sussistenza di un impegno di risorse del Fondo di rotazione, ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge n. 183 del 2011.

L'entità di tale pregiudizio, secondo la Regione, sarebbe ancor più rilevante nel caso in cui, in relazione ad impegni gravanti sul Fondo di rotazione successivi al 30 settembre 2014, siano state assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti (a seguito, ad esempio, di aggiudicazioni di gare) prima del 1° gennaio 2015.

4.1.2.- La lesione del principio del legittimo affidamento si fonderebbe, inoltre, sulla sussistenza di impegni già presi a carico del Fondo di rotazione, nonché sull'inesistenza di cause che ne escludano la legittimità, posto che esso dipendeva da una precedente legge dello Stato, pienamente valida ed efficace.

4.1.3.- Peraltro, vertendosi nell'ambito di una materia coinvolta dal processo di integrazione europea, la Regione osserva come la disposizione impugnata non rispetterebbe le condizioni che, secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, devono ricorrere affinché possano porsi norme con caratteri di retroattività, cioè la «necessarietà» di tali caratteri, ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico in questione, e il rispetto dell'affidamento degli interessati, ove meritevole di tutela.

Secondo la ricorrente, nel caso di specie, ricorrerebbero entrambi i richiamati caratteri, posto che l'affidamento è stato ingenerato da norme legislative dello Stato, perfettamente valide e vigenti; e che lo stretto rapporto di collaborazione tra amministrazioni regionali e statali, in assenza di qualsivoglia segnale contrario, rendeva del tutto imprevedibile, per la Regione, il mutamento di regolamentazione con effetto retroattivo.

4.2.- La Regione lamenta inoltre la violazione dell'art. 119, primo comma, Cost., poiché essa, confidando legittimamente sulle risorse provenienti dal Fondo di rotazione in relazione ad impegni presi tra il 1° ottobre e il 31 dicembre 2014, ha assunto obbligazioni gravanti sul proprio bilancio.

In assenza di tali risorse, infatti, la ricorrente si troverebbe a carico del proprio bilancio spese "non preventivate", che le impedirebbero un'autonoma deliberazione in ordine alla destinazione della propria spesa.

4.3.- Alla luce di queste considerazioni, la ricorrente ha inoltre richiesto a questa Corte che, nell'esercizio del potere cautelare di cui all'art. 35 della legge n. 87 del 1953, sospenda, in pendenza del giudizio, l'efficacia della norma statale impugnata.



4.3.1.- Ad avviso della difesa regionale, infatti, sussisterebbero i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* necessari ai fini dell'attivazione di tale potere cautelare.

4.3.1.1.- In ordine al primo, la Regione si riporta alle considerazioni svolte nell'ambito delle censure di incostituzionalità del comma impugnato.

4.3.1.2.- In relazione al *periculum in mora*, d'altra parte, la ricorrente osserva come l'efficacia retroattiva della disposizione impugnata comporti il rischio di un grave ed irreparabile pregiudizio in capo ad essa e agli altri enti territoriali coinvolti. Essi, infatti, si troverebbero sforniti della copertura finanziaria su cui avevano fatto legittimo affidamento, al fine di ottemperare agli impegni di spesa contratti in relazione al periodo fra il 1° ottobre e il 31 dicembre 2014, specie ove ai predetti impegni di spesa abbia fatto seguito l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti.

4.3.2.- Inoltre, secondo la Regione, i dati del sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato non risulterebbero sempre esaustivi ed aggiornati, a causa dei rallentamenti con i quali i soggetti beneficiari esterni alle amministrazioni regionali alimentano il sistema.

Di conseguenza, alla data del 30 settembre 2014, potrebbero non risultare nel sistema di monitoraggio della Ragioneria generale dati relativi a progetti per i quali siano già sorte obbligazioni giuridicamente vincolanti, anche anteriormente alla data indicata dalla norma censurata. Di qui, un ulteriore aggravamento dell'effetto retroattivo della norma in questione e dei danni che gli enti coinvolti potrebbero subire.

4.3.3.- Ad avviso della Regione, nel caso di specie sarebbe configurabile sia il «rischio di un irreparabile pregiudizio [...] all'ordinamento giuridico della Repubblica», sia il «rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico», dal momento che il venir meno delle risorse sulle quali avevano fatto affidamento sia essa, sia gli altri enti territoriali coinvolti, ai fini della realizzazione di una serie di interventi nell'ambito delle politiche pubbliche, potrebbe pregiudicare in modo grave e definitivo il corrispondente interesse dei cittadini alla realizzazione di tali interventi.

Tali rischi, secondo la difesa regionale, risulterebbero palesi ove si considerino la molteplicità e l'importanza degli interventi che sono finanziati in Puglia dal Piano di azione coesione, attinenti a settori strategici o di grande rilevanza economica, la realizzazione dei quali sarebbe seriamente compromessa dalla norma impugnata.

4.3.4.- L'entrata in vigore della disposizione censurata, inoltre, genererebbe un contenzioso particolarmente ingente tra Regioni ed amministrazioni beneficiarie esterne, le quali si vedrebbero annullare interventi in relazione ai quali sono già stati sottoscritti disciplinari e convenzioni, sono in corso procedure di gara e sono state già sostenute spese.

4.3.5.- La decurtazione delle risorse del Piano di azione coesione, infine, comprometterebbe il completamento degli interventi in corso, tra i quali i progetti inizialmente previsti nei programmi comunitari, successivamente trasferiti al di fuori di tali programmi, perché non in grado di conseguire la chiusura delle attività entro i termini della programmazione comunitaria (dicembre 2015), a causa della complessità delle procedure autorizzative.

4.4.- In via subordinata, nell'ipotesi in cui si ritenesse che dall'adozione di tale misura possa discendere il rischio - in senso uguale e contrario a quello appena prospettato - di pregiudizi analoghi a quelli derivanti dall'applicazione della norma censurata e non si ravvisasse la prevalenza del danno derivante dal perdurare dell'efficacia della medesima, la difesa regionale chiede che venga quantomeno disposta, a titolo di misura cautelare minima, la fissazione della trattazione del merito del giudizio nel più breve termine possibile.

5.- Con atto depositato il 13 aprile 2015, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato, previa reiezione dell'istanza cautelare.

5.1.- In via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inammissibilità delle censure relative alla violazione degli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto la lesione di tali parametri non si risolverebbe in una limitazione delle competenze legislative regionali.

5.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato deduce l'infondatezza di tutte le censure.

5.2.1.- Secondo la difesa statale, non esisterebbe alcun "legittimo affidamento" per somme che non erano ancora state impegnate, tanto che avrebbero ancora potuto essere finanziati anche altri progetti di altre Regioni.

5.2.2.- Neppure si potrebbe affermare che l'autonomia finanziaria della Regione sia stata in qualche modo incisa, atteso che il principio dell'affidamento non potrebbe che riferirsi alla disponibilità di risorse già stanziare e destinate all'ente territoriale.

Peraltro, il distogliere determinate risorse - non ancora impegnate - da una precedente astratta destinazione, a beneficio di un'altra, ritenuta di maggior rilievo, rientrerebbe nella piena discrezionalità del legislatore statale, trattandosi di una scelta politica dettata da esigenze di razionalizzazione della spesa e di miglior perseguimento della finalità di coordinamento della finanza pubblica, che non inciderebbe in alcun modo sulla libertà delle Regioni di allocare e gestire le proprie risorse.



In ogni caso, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il legislatore statale ben potrebbe imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio; se ciò si fosse verificato nel caso di specie, sarebbe avvenuto in applicazione di criteri e obiettivi generali.

5.2.3.- Ad avviso della difesa statale, inoltre, l'evidente infondatezza del ricorso porterebbe di per sé ad escludere la possibilità di concedere una tutela cautelare, difettando peraltro la concreta prova di un danno e della irreparabilità dello stesso con riferimento all'ordinamento della Repubblica.

Neppure si comprenderebbe in cosa possa consistere la richiesta tutela cautelare. Da essa, infatti, non potrebbe derivare la distribuzione di ipotetici finanziamenti in forza di una sorta di "ultrattività" del Piano di azione coesione, poiché in questo caso si verificherebbe un danno irreparabile a carico delle finanze dello Stato, che difficilmente potrebbe poi ripetere quanto costretto ad erogare. Sarebbe quindi possibile solo un "congelamento" di somme, la cui corretta individuazione risulterebbe comunque difficoltosa.

D'altra parte, ad avviso della difesa statale, occorrerebbe considerare il vulnus derivante al programma di finanziamento degli incentivi a favore dei datori di lavoro privati per la promozione di forme di occupazione stabile. Tale programma costituisce uno dei punti qualificanti dei provvedimenti adottati con la legge di stabilità per il rilancio dell'economia nazionale e il legislatore statale, nella sua discrezionalità, lo ha ritenuto una misura da privilegiare rispetto a quelle i cui fondi sono stati distolti.

6.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Puglia ha chiesto alla Corte di dichiarare la cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso introduttivo del giudizio.

6.1.- Nelle more del giudizio, infatti, l'impugnato art. 1, comma 122, è stato modificato ad opera dell'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, il quale stabilisce che «All'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le parole: "alla data del 30 settembre 2014" sono sostituite dalle seguenti: "alla data di entrata in vigore della presente legge"».

6.2.- La ricorrente considera soddisfacente delle sue pretese la modifica sopravvenuta, in quanto essa elimina il censurato effetto retroattivo della disposizione impugnata, impedendo che vengano utilizzate le risorse destinate agli interventi rientranti nel Piano di azione coesione impegnate non solo alla data del 30 settembre 2014 - come prevedeva la versione originaria del comma 122 - ma fino al 31 dicembre 2014, ovvero fino al giorno prima dell'entrata in vigore della legge.

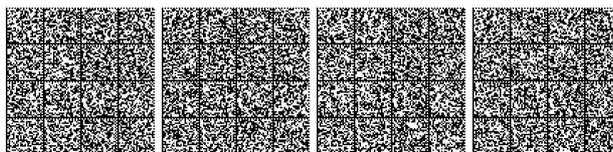
6.3.- La Regione, inoltre, produce apposita documentazione dalla quale risulta come la norma impugnata non abbia avuto applicazione nel periodo intercorrente tra la sua entrata in vigore (1° gennaio 2015) e l'entrata in vigore della modifica normativa (29 agosto 2015).

6.3.1.- L'Agenzia per la coesione territoriale, infatti, con nota adottata in data 2 aprile 2015, ha comunicato alla Regione la riprogrammazione delle risorse ad essa attribuite nell'ambito del PAC e la destinazione delle risorse così individuate a copertura delle spese previste dall'impugnato art. 1, comma 122.

Tale nota considera quali impegni giuridicamente vincolanti, non suscettibili di riprogrammazione, sia quelli presenti nella banca dati del MEF-IGRUE - Ministero dell'economia e delle finanze, Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea, e comunque assunti al 31 dicembre 2014, sia quelli non risultanti nella predetta banca dati, ma risultanti dall'attività di monitoraggio. Di conseguenza, essa ritiene che non sia più possibile alcuna riprogrammazione delle risorse per l'annualità 2015, mentre prevede l'applicazione di tagli per le annualità successive.

6.3.2.- La Giunta regionale, inoltre, ha adottato la delibera 30 dicembre 2015, n. 2422, con la quale, in attuazione dell'art. 1, comma 122, ha individuato le risorse da riprogrammare a seguito del monitoraggio da parte del Gruppo di azione coesione, applicando un taglio di 112.627.271 euro per l'annualità 2016. Per l'annualità 2015, dunque, tale disposizione non ha avuto attuazione nei confronti della Regione, non essendo state distolte risorse destinate al Piano di azione coesione Puglia.

7.- Con ricorso notificato il 27 febbraio 2015 e depositato il successivo 6 marzo (reg. ric. n. 41 del 2015), la Regione siciliana ha impugnato, fra gli altri, i commi 122, 123 e 124 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 3 e 97, primo e secondo comma, Cost., per la limitazione alla potestà amministrativa regionale prevista dall'art. 20 dello statuto della Regione siciliana (approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), in particolare negli ambiti attribuiti nelle materie di cui agli artt. 14, lettere d), g), m), o), r), e 17, lettere a), d), f) ed h) del medesimo statuto; nonché per violazione degli artt. 81,



sesto comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e, per il solo comma 123, per violazione del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost.

L'art. 1, comma 123, prevede che «Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Gruppo di azione coesione, di cui al decreto del Ministro per la coesione territoriale 1° agosto 2012, provvede all'individuazione delle specifiche linee di intervento oggetto di riprogrammazione ai sensi del comma 122».

A sua volta, l'art. 1, comma 124, stabilisce che «Le risorse di cui al comma 122 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario».

7.1.- A sostegno del pregiudizio subito, la Regione siciliana illustra la genesi e le finalità del Piano di azione coesione, avviato nel 2011, d'intesa con la Commissione europea, per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-2013.

7.1.1.- Tale operazione - osserva la ricorrente - è stata preceduta da un Accordo sottoscritto il 3 novembre 2011 tra il Governo e i Presidenti delle otto Regioni meridionali (Piano Nazionale per il Sud: Sud 2020). Esso stabilisce, tra le altre cose, che «Le rimodulazioni dei programmi potranno prevedere la revisione del tasso di cofinanziamento comunitario a condizione che le risultanti risorse nazionali siano vincolate al riutilizzo nel rispetto del principio della territorialità» (punto 2). L'Accordo poi sottoscritto tra il Governo italiano e la Commissione europea ha previsto la costituzione di un Gruppo di azione per seguire il Piano di azione coesione.

Secondo la Regione, le istituzioni europee avrebbero acconsentito ad una complessiva riprogrammazione delle risorse destinate alla politica di coesione per l'Italia, a condizione che le medesime non siano distolte, per la quota nazionale destinata al cofinanziamento, dalle politiche di sviluppo rivolte alle Regioni più svantaggiate.

7.1.2.- Il Piano di azione coesione è stato attuato attraverso fasi successive di riprogrammazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-2013, dei programmi operativi delle Regioni meridionali e di quelli nazionali. In misura estremamente residuale sono presenti piccole risorse destinate ad alcune Regioni del Centro-Nord.

Dunque, mentre in via amministrativa si stava percorrendo il complesso *iter* per le riprogrammazioni dei programmi del Piano approvate dal Gruppo di azione, come nel caso di alcune azioni del PAC III, fase Sicilia, la legge di stabilità per il 2015 è intervenuta a decurtare di un'ingente quota le risorse del Fondo di rotazione, già destinate ad interventi nell'ambito del Piano di azione coesione, per il finanziamento degli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato.

Tale misura, secondo la Regione, in quanto estranea alle finalità del Piano di azione coesione, non potrebbe essere finanziata con l'impiego di fondi ad esso destinati.

7.1.2.1.- Neppure, in contrario avviso, potrebbe essere invocato il precedente di cui all'art. 4 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99, ai sensi del quale il «Gruppo di Azione procede periodicamente in partenariato con le amministrazioni interessate, alla verifica dello stato di avanzamento dei singoli interventi e alle conseguenti rimodulazioni del Piano di azione coesione che si rendessero necessarie anche a seguito dell'attività di monitoraggio anche al fine di eventuali riprogrammazioni» (comma 3).

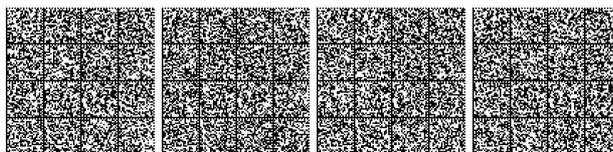
Ad avviso della ricorrente, infatti, tale possibilità di riallocare le risorse già destinate a taluni interventi, in quanto inserita fra le «Misure per la velocizzazione delle procedure in materia di riprogrammazione dei programmi nazionali cofinanziati dai Fondi strutturali e di rimodulazione del Piano di Azione coesione», sarebbe consentita esclusivamente nel contesto del Piano.

7.1.3.- Con la legge di stabilità, invece, in spregio delle finalità di finanziamento del Piano di azione coesione, sarebbe stata introdotta una regola inedita, quella cioè della decurtazione delle risorse del fondo di rotazione, in assenza di impegni.

In tal modo il legislatore statale, oltre a disattendere il principio di territorialità imposto dalle istituzioni europee, nel far riferimento alla data del 30 settembre 2014 avrebbe applicato retroattivamente una vera e propria sanzione, alla quale le amministrazioni interessate non sapevano di andare incontro.

7.2.- Quanto agli effetti negativi derivanti dai commi impugnati, la ricorrente si duole della sottrazione di oltre 1.314 milioni di euro sulle linee PAC Salvaguardia, Misure Anticicliche e Nuove Azioni Regionali, relativa a interventi di rilevanza strategica per la Regione, da attuare nell'ambito di pressoché tutti i suoi settori di competenza; nonché della sottrazione di oltre 281 milioni relativi al cosiddetto Piano Giovani.

7.2.1.- La Regione, inoltre, lamenta l'incremento dei contenziosi con le amministrazioni beneficiarie esterne; le ricadute finanziarie ancor più drastiche che tali contenziosi produrranno per quei casi nei quali l'obbligo giuridicamente



vincolante, non presente alla data del 30 settembre 2014, sia stato assunto nei mesi successivi (ottobre-dicembre); la vanificazione di gran parte del lavoro già svolto dagli uffici regionali.

La ricorrente, in definitiva, si duole che, in tal modo, le sarebbe impedito di realizzare opere e altre iniziative strategiche per il suo sviluppo, già proposte e approvate, dovendo peraltro sopportare costi e oneri amministrativi che conseguono esclusivamente alla scelta che lo Stato ha retroattivamente compiuto per esigenze del proprio bilancio.

7.3.- Pertanto, ad avviso della Regione, gli impugnati commi 122, 123 e 124 violerebbero i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, anche con riferimento alla garanzia degli equilibri di bilancio, di cui agli artt. 3 e 97, primo e secondo comma, Cost.

Secondo la ricorrente tali vizi, pur non afferendo al riparto delle competenze tra Stato e Regione, ridonderebbero nella lesione di competenze statutarie. A tal fine, osserva che l'art. 20 dello statuto le attribuisce la potestà amministrativa nelle stesse materie in cui ha la potestà legislativa, esclusiva e concorrente, ai sensi degli artt. 14 e 17; e che gli interventi che le norme impuginate le impedirebbero di portare avanti sarebbero tutti afferenti a materie elencate in tali articoli.

7.4.- Osserva inoltre che, per gli effetti che la loro applicazione determina, le norme impuginate violerebbero i principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, di cui agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost. Quest'ultimo parametro costituzionale viene invocato in virtù della clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

7.5.- Con specifico riguardo all'art. 1, comma 123, viene lamentata la lesione dell'art. 120 Cost., perché nello stabilire la procedura per il trasferimento dei fondi del Piano di azione coesione al bilancio dello Stato, tale disposizione non prevederebbe alcun coinvolgimento della Regione.

8.- Con atto depositato il 3 aprile 2015, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

8.1.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il comma 122 destina risorse anteriormente riservate al finanziamento del Piano di azione coesione a parziale copertura dei maggiori oneri derivanti dagli incentivi previsti dai precedenti commi 118 e 121. Tali incentivi consistono in sgravi fiscali sulle nuove assunzioni a tempo indeterminato, per gli anni compresi tra il 2015 ed il 2018,

Le somme richiamate provengono dal bilancio dello Stato, precisamente dal Fondo di rotazione e sono ottenute, ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge n. 183 del 2011, a seguito di eguali riduzioni dei tassi di cofinanziamento nazionale dei programmi legati ai Fondi strutturali 2007-2013.

Nell'ambito del Piano di azione coesione, accanto a programmi di interesse nazionale, vi sono anche programmi di sviluppo circoscritti al territorio di specifiche Regioni, tra cui rientrano anche il «PAC Salvaguardia, Misure Anticicliche e Nuove Azioni Regionali» ed il «Piano Giovani», messi a punto con specifico riferimento alla Regione siciliana.

8.2.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la normativa censurata non potrebbe ritenersi lesiva delle competenze delle Regioni interessate dai suddetti programmi, perché riguarderebbe unicamente somme che risultino «non impegnate», cioè non ancora utilizzate per finanziare iniziative e progetti concreti in attuazione dei richiamati programmi.

Pertanto, poiché tali somme non sarebbero entrate nella disponibilità della Regione siciliana, così come delle altre Regioni interessate, né sarebbero state stanziare per attività operative, non si sarebbe potuta determinare alcuna lesione delle competenze statutarie.

8.2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato richiama, in particolare, la sentenza n. 16 del 2010, con cui è stata esclusa l'illegittimità costituzionale di una norma statale che revocava le assegnazioni anteriormente operate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica, in materia di Fondi per le aree sottoutilizzate del Paese, che risultassero non impegnate.

8.3.- D'altra parte, la Regione non avrebbe affatto dimostrato in che modo la lesione dei parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost. ridondi nella violazione delle sue competenze statutarie.

8.4.- Essa, inoltre, nel paventare i gravi pregiudizi che la normativa contestata potrebbe arrecare ad interventi per i quali siano già state sostenute delle spese, descriverebbe situazioni meramente ipotetiche, senza fare riferimento a specifici interventi regionali che verrebbero compromessi. Mancherebbe, dunque, il necessario legame tra la doglianza presentata e l'incisione della sfera regionale, costituzionalmente garantita, di competenze e di attività.

Peraltro, secondo la difesa statale, sarebbe piuttosto difficile sostenere che il «taglio» di risorse mai impegnate possa avere ricadute su concreti interventi in essere, essendo del tutto ragionevole pensare che detti interventi siano stati preceduti dall'«impegno» di somme rientranti nell'originaria programmazione, come tali non toccati dai commi 121 e seguenti.



8.5.- Quanto all'asserita retroattività della sanzione comminata dall'art. 1, comma 122, in ragione della fissazione al 30 settembre 2014 della data per individuare le somme non ancora impegnate, una simile previsione avrebbe potuto considerarsi lesiva della posizione costituzionale della ricorrente, solo ove quest'ultima avesse dimostrato l'esistenza di somme impegnate, relativamente ad interventi sul suo territorio, nel periodo compreso tra il 30 settembre 2014 e la data dell'entrata in vigore delle disposizioni censurate.

In mancanza di simili allegazioni, tuttavia, anche tale argomento sarebbe privo di pregio, in considerazione delle specifiche caratteristiche del giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale.

8.6.- L'Avvocatura generale dello Stato osserva, inoltre, che con l'Accordo del 3 novembre 2011, stipulato dal Ministro per gli affari regionali con i Presidenti delle Regioni del Sud, lo Stato si è impegnato a reimpiegare le risorse ricavate dalla riduzione del proprio tasso di cofinanziamento dei programmi di intervento comunitari nel rispetto del "principio di territorialità", ossia nell'ambito degli stessi territori interessati dagli originari programmi.

Tale Accordo, nella ricostruzione che ne fa la ricorrente, impedirebbe allo Stato di destinare fondi riservati a programmi di interesse regionale per finanziare interventi di portata nazionale, quali, nel caso di specie, gli sgravi fiscali in materia di nuove assunzioni a tempo indeterminato.

Tuttavia, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'accordo sarebbe antecedente alla legge n. 183 del 2011, la quale, all'art. 23, comma 4, ha riprogrammato l'utilizzo delle risorse, escludendo ogni vincolo di territorialità e prevedendo che il Fondo di rotazione «destina le risorse finanziarie a proprio carico, provenienti da un'eventuale riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi dei Fondi strutturali 2007/2013, alla realizzazione di interventi di sviluppo socio-economico concordati tra le Autorità italiane e la Commissione europea nell'ambito del processo di revisione dei predetti programmi».

Pertanto, sarebbe del tutto infondata la tesi della Regione secondo la quale lo Stato, per realizzare un investimento come quello relativo agli sgravi fiscali sulle nuove assunzioni, non potrebbe disporre di fondi precedentemente destinati all'attuazione di piani di sviluppo regionale che, a distanza di anni, risultino inutilizzati.

Ciò sarebbe ancor più marcato - ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato - ove si consideri la particolare congiuntura economico-finanziaria che rende più complesso per lo Stato il reperimento delle risorse da destinare a iniziative e investimenti per la crescita e per il sostegno all'occupazione.

8.7.- Secondo la difesa statale, infine, neppure la censura relativa all'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 123, per violazione del principio di leale collaborazione, sarebbe fondata.

Da una parte, infatti, la Regione non avrebbe specificato quale sia l'esatta composizione del "Gruppo di azione coesione", chiamato a riprogrammare gli interventi rientranti nell'ambito del Piano di azione coesione.

Dall'altra, il principio di leale collaborazione non verrebbe in rilievo nel momento in cui si pongono interventi diretti a rideterminare il complessivo ammontare di fondi di pertinenza statale, senza intervenire su prerogative regionali.

9.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha illustrato le modifiche normative sopravvenute ai sensi dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del d.l. n. 78 del 2015.

9.1.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la novella legislativa farebbe cadere l'argomento della Regione relativo all'illegittimità costituzionale della norma, in ragione del fatto che, nell'arco di tempo intercorrente tra l'originario termine del 30 settembre 2014 e la data di entrata in vigore della norma (1° gennaio 2015), essa avrebbe potuto assumere impegni giuridicamente vincolanti a carico delle risorse del Piano di azione coesione, determinando un aggravio al proprio bilancio.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Campania (reg. ric. n. 32 del 2015), la Regione Puglia (reg. ric. n. 37 del 2015) e la Regione siciliana (reg. ric. n. 41 del 2015) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015).

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative ai commi 122, 123 e 124 dell'art. 1 di detta legge, restando riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti.

In particolare, l'art. 1 è impugnato, con riguardo al comma 122, dalla Regione Campania, dalla Regione Puglia e dalla Regione siciliana; con riguardo ai commi 123 e 124, dalla sola Regione siciliana.



L'art. 1, comma 122, provvede alla copertura finanziaria degli incentivi per le assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato, di cui ai precedenti commi 118 e 121, attraverso la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, originariamente destinate agli interventi del Piano di azione coesione, che risultino non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014.

Il successivo comma 123 prevede che il Gruppo di azione coesione individui le specifiche linee di intervento oggetto di tale riprogrammazione; il comma 124, infine, destina le risorse di cui al comma 122 al bilancio dello Stato.

2.- In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i tre giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.- La Regione Campania lamenta che l'impugnato art. 1, comma 122, violerebbe l'art. 119, quinto comma, Cost., a causa della riduzione del complesso delle risorse esclusivamente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate.

In particolare, secondo la Regione, tale disposizione non consentirebbe che le risorse destinate al finanziamento degli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato siano indirizzate a favore dei medesimi territori sottoutilizzati, e con la medesima percentuale di riparto prevista per il Fondo per lo sviluppo e la coesione (80 per cento per le aree del Mezzogiorno e 20 per cento per le aree del Centro-Nord).

4.- La questione non è fondata.

Questa Corte, in riferimento ad analoga censura mossa dalla medesima ricorrente, ha già chiarito che «Quel criterio percentuale [...] non ha alcun valore costituzionale, neppure indiretto. Ne deriva che leggi ordinarie successive ben possono modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, ovvero non applicando alcuna percentuale di riparto, come peraltro lo stesso decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42) lascia intendere, allorché stabilisce che “La programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario” (art. 4, comma 3, ultimo periodo)» (sentenza n. 196 del 2015).

Alla medesima conclusione non può che pervenirsi con riguardo alla destinazione delle risorse del Fondo di rotazione, trattandosi «di risorse statali, non ancora utilizzate, che, sulla base di una rinnovata valutazione delle esigenze di finanza pubblica, ricevono nel bilancio dello Stato una nuova destinazione ritenuta più consona in rapporto al mutato quadro di politica economica» (sentenza n. 207 del 2011).

5.- Con riguardo alla questione proposta dalla Regione Puglia nei confronti dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La disposizione, nella formulazione originaria, prevedeva la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione che risultavano non impegnate alla data del 30 settembre 2014.

L'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, ha modificato la norma impugnata sostituendo le parole «alla data del 30 settembre 2014» con le parole «alla data di entrata in vigore della presente legge».

Come attestato dalla stessa ricorrente nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, il comma 122, nella sua versione originaria, non ha avuto applicazione nei suoi confronti nel periodo compreso tra l'entrata in vigore e la modificazione ad opera del richiamato art. 7, comma 9-*sexies*; inoltre, la modifica sopravvenuta è completamente soddisfattiva delle pretese della ricorrente.

La Regione Puglia con il ricorso aveva formulato anche istanza di sospensione cautelare dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014. L'istanza, però, è assorbita dalla decisione che precede.

6.- La Regione siciliana ha impugnato l'art. 1, commi 122, 123 e 124, deducendo la violazione degli artt. 3 e 97, primo e secondo comma, Cost., per la limitazione che ne deriverebbe alla potestà amministrativa regionale, sancita dall'art. 20 dello statuto della Regione siciliana (approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), segnatamente negli ambiti attribuiti nelle materie di cui agli artt. 14, lettere *d*), *g*), *m*), *o*), *r*), e 17, lettere *a*), *d*), *f*) ed *h*) del medesimo statuto; nonché la violazione degli artt. 81, sesto comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per gli effetti dell'applicazione dei commi censurati.



L'art. 1, comma 123, viene, altresì, impugnato per la violazione dell'art. 120 Cost., in quanto la procedura per il trasferimento dei fondi destinati agli interventi del Piano di azione coesione non prevede il coinvolgimento della Regione.

7.- In via preliminare, deve essere valutata l'eccezione, sollevata dalla difesa statale, di inammissibilità delle censure promosse nei confronti dei suindicati commi, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la Regione non avrebbe dimostrato in che modo tale lesione ridondi nella violazione delle proprie competenze statutarie.

7.1.- L'eccezione non è fondata.

Sulla base dei precedenti di questa Corte, il modo in cui la ricorrente ha argomentato la ridondanza dei vizi lamentati sulle sue competenze statutarie può essere ritenuto sufficiente (sentenza n. 250 del 2015). Infatti, osserva che «l'art. 20 [dello statuto], attribuisce alla Regione la piena potestà amministrativa nelle stesse materie in cui ad essa spetta la potestà legislativa, esclusiva e concorrente, ai sensi degli artt. 14 e 17 (principio del parallelismo)» e che «gli interventi che le norme che s'impugnano impediscono alla Regione di portare avanti afferiscono tutti a materie elencate dai suddetti articoli, alle lettere come sopra riportate».

8.- Va invece dichiarata l'inammissibilità delle censure relative alla violazione degli artt. 81, sesto comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., anche in riferimento all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

La ricorrente, infatti, si è limitata a lamentare la violazione degli evocati parametri costituzionali da parte delle disposizioni impuginate «per gli effetti che la loro applicazione determina». L'assertività della censura, secondo la giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 184 del 2012; n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011; n. 278 e n. 45 del 2010), implica l'inammissibilità del ricorso *in parte qua*.

9.- Sempre in via preliminare, occorre anche qui rilevare che l'art. 1, comma 122, è stato modificato dall'art. 7, comma 9-*sexies*, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, che ha sostituito le parole «alla data del 30 settembre 2014», con le parole «alla data di entrata in vigore della presente legge».

9.1.- La sopravvenuta modifica normativa elimina l'effetto retroattivo della disposizione impugnata. Al fine di ottenere una pronuncia sul merito della questione, la Regione siciliana «ben [avrebbe] potuto indicare a questa Corte, se fossero esistiti, i casi nei quali la norma aveva trovato applicazione. Il non averlo fatto, in presenza di una condizione negativa, quale è la mancata applicazione della norma impugnata [...], e in difetto di elementi probatori in senso contrario, non può non implicare una pronuncia di cessazione della materia del contendere» (sentenza n. 142 del 2016), limitatamente alla censura relativa alla fissazione della data del 30 settembre 2014.

10.- Nel merito, la residua questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 122, 123 e 124, per violazione degli artt. 3 e 97, primo e secondo comma, Cost., non è fondata.

10.1.- A questo proposito, da un lato l'Avvocatura generale dello Stato ha esplicitamente dichiarato che è caduto l'argomento della Regione a sostegno della illegittimità costituzionale del termine; dall'altro, la Regione stessa, come si è visto, non ha attestato che il termine originario ha avuto medio tempore applicazione. Ciò porta a concludere che la prevista riduzione del fondo statale ha ad oggetto risorse «non impegnate».

Al riguardo, questa Corte ha affermato che «non può considerarsi costituzionalmente illegittima la norma legislativa statale che, incidendo su somme iscritte in fondi statali, provveda ad una diversa utilizzazione di risorse “non impegnate o programmate” in un periodo determinato, “disponendo la nuova programmazione di esse per il conseguimento degli obiettivi di rilevanza strategica nazionale” (sentenza n. 16 del 2010)» (sentenza n. 207 del 2011).

D'altra parte, poiché si tratta di risorse del bilancio dello Stato «non ancora impegnate», neanche «è sostenibile che esse abbiano dato vita a rapporti già consolidati, mentre proprio la mancanza di concreti atti di impegno, in presenza di risorse assegnate ma non utilizzate in un arco di tempo circoscritto, non breve, giustifica che l'intervento sia stato effettuato proprio su quelle risorse». Le risorse del Fondo di rotazione, pertanto, sono «somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato e, soprattutto, non suscettibili di essere utilizzate dalle Regioni» (sentenza n. 207 del 2011).

10.2.- Non può essere accolta neppure la censura secondo la quale il legislatore statale, con le disposizioni impuginate, avrebbe disatteso il principio di territorialità, sancito nell'Accordo sottoscritto il 3 novembre 2011 tra il Governo e i Presidenti delle otto Regioni meridionali.

In proposito, vanno ribaditi i principi già affermati da questa Corte nella citata sentenza n. 196 del 2015, laddove si precisa che «Quel criterio percentuale [...] non ha alcun valore costituzionale, neppure indiretto. Ne deriva che leggi ordinarie successive ben possono modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, ovvero non applicando alcuna percentuale di riparto [...]».

11.- Del pari non fondata, infine, è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 123, promossa in riferimento all'art. 120 Cost., per la violazione del principio di leale collaborazione



È bensì vero, infatti, che rispetto alle Regioni ad autonomia speciale «merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" [...]» (sentenza n. 46 del 2015; n. 193 e n. 118 del 2012). Tale procedura pattizia, infatti, «è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali» (sentenza n. 155 del 2015).

È anche vero, tuttavia, che il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012).

Nel caso in esame, non vi è alcun contrasto con l'art. 120 Cost., «posta l'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, che non incide su alcuna competenza della Regione e rende pertanto inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione (sentenza n. 297 del 2012)» (sentenze n. 196 del 2015 e n. 273 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promossa, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 11, 117, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 122, 123 e 124, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 81, sesto comma, e 119, primo e sesto comma, anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 119, quinto comma, Cost., dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 122, 123 e 124, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 123, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 120 Cost., dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 122

*Ordinanza del 18 gennaio 2016 della Commissione tributaria regionale di Firenze sul ricorso proposto da Prefabbricati Pistoiese srl contro Agenzia delle Entrate - Direzione provinciale di Pistoia*

**Imposte e tasse - Procedimento di accertamento tributario - Obbligo dell'Amministrazione di attivare il contraddittorio con il contribuente - Previsione nelle sole ipotesi in cui l'Amministrazione abbia effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività.**

- Legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), art. 10 [recte, art. 12], comma 7.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI FIRENZE

SEZIONE I

Riunita con l'intervento dei signori:

Cicala Mario, Presidente e relatore;

Moliterni Francesco Paolo, giudice;

Pichi Paolo, giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 1587/2015 depositato il 23 giugno 2015.

Avverso la sentenza n. 494/2014 Sez. I emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di Pistoia contro Ag. Entrate direzione provinciale Pistoia.

Proposto dall'appellante: Prefabbricati Pistoiese srl, legale rappresentante Sanviti Ilaria, via Catena di Masiano 17 - 51100 Pistoia (PT).

Difeso da Pratesi Alessandro, via Corrado da Montemagno 59/3 - 51039 Quarrata (PT).

Atti impugnati:

avviso di accertamento n. T8R030101794/2013 IRES-ALTRO 2008;

avviso di accertamento n. T8R030101794/2013 IVA-ALTRO 2008;

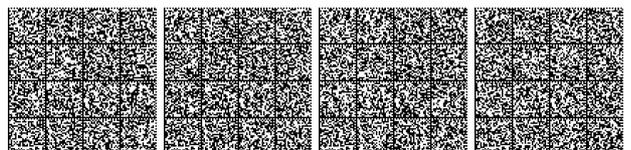
avviso di accertamento n. T8R030101794/2013 IRAP 2008;

avviso di accertamento n. T8R070101868/2013 IRPEF-ALTRO 2008.

1587 SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Ilaria Sanviti nella qualità di amministratrice della Prefabbricati Pistoiesi srl propone appello avverso la sentenza 494/01/2014 del 27 novembre 2014 con cui la Commissione Tributaria Provinciale di Pistoia accoglieva solo parzialmente il suo ricorso avverso avviso di accertamento relativo ai redditi per 2008.

L'Agenzia si è costituita in giudizio proponendo appello incidentale.



## MOTIVI DELLA DECISIONE

## 1. Impostazione della problematica.

Si osserva preliminarmente che è irrilevante l'affermazione della Agenzia secondo cui «la società è in concordato preventivo»; sia perché non viene fornito alcun riscontro probatorio; sia perché il debitore in regime di concordato preventivo conserva la piena gestione dei suoi beni e dei suoi rapporti giuridici anche tributari; con l'obbligo solo di orientarli alla funzionalità del soddisfacimento dei creditori, obbiettivo del resto esistente nel caso di specie, posto che il debito tributario inciderebbe negativamente sugli altri creditori.

Passando al merito della causa, appare pregiudiziale la questione sollevata con il quarto e quinto motivo di appello (violazione dell'art. 12, 7° comma dello Statuto del Contribuente, e violazione del contraddittorio endoprocedimentale).

Si tratta di tesi già dedotta con il ricorso introduttivo del processo e respinta dalla sentenza impugnata, in forza della considerazione (ampiamente condivisa nella giurisprudenza della Cassazione) secondo cui la norma citata non si applicherebbe alle verifiche «a tavolino», ma solo alle verifiche conseguenti ad accessi, ispezioni e verifiche. E nel caso di specie l'accertamento si fondava tra l'altro sulle risultanze di 26 contratti di compravendita stipulati dalla società ed in cui venivano indicati valori ritenuti non congrui dalla Amministrazione.

La decisione del punto coinvolge una questione assai controversa. Cioè la problematica relativa alla sussistenza o meno di un generale obbligo per la Amministrazione di instaurare contraddittorio con il contribuente prima di emettere un atto di accertamento, cioè di formulare una pretesa tributaria non fondata sulle mere dichiarazioni del contribuente, bensì sulla affermazione di dati non forniti dal contribuente stesso. Questione di grande rilievo ove si deduca che la violazione del «diritto al contraddittorio» determina la nullità dell'atto impositivo.

Come noto, il contraddittorio amministrativo-tributario è previsto in numerose norme specifiche che prevedono (esplicitamente o implicitamente) la nullità all'accertamento emesso in difetto di tale contraddittorio.

Le disposizioni cui si accenna costituiscono un quadro assai eterogeneo e variegato, in cui per l'ampiezza dell'ambito di applicazione spicca l'art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212, qui richiamato dalla parte privata. Ed in base alla sentenza n. 18184 del 29 luglio 2013 delle Sezioni Unite, la norma deve essere interpretata nel senso che l'inosservanza del termine dilatorio di sessanta giorni per l'emanazione dell'avviso di accertamento - termine decorrente dal rilascio al contribuente, nei cui confronti sia stato effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività, della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni - determina di per sé, salvo che ricorrano specifiche ragioni di urgenza, la illegittimità dell'atto impositivo emesso *ante tempus*, poiché detto termine è posto a garanzia del pieno dispiegarsi del contraddittorio procedimentale, il quale costituisce primaria espressione dei principi, di derivazione costituzionale, di collaborazione e buona fede tra amministrazione e contribuente ed è diretto al migliore e più efficace esercizio della potestà impositiva.

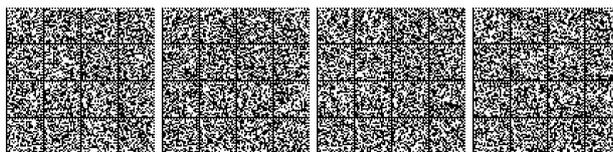
La norma - pur di ampia applicazione - prevede però un diritto al contraddittorio a favore solo del contribuente «nei cui confronti sia stato effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività». E ciò suscita, come ovvio, una problematica di razionalità se le ipotesi in cui il contraddittorio è prescritto vengono poste a confronto con altre simili in cui il contraddittorio non è imposto. Con conseguenti dubbi di costituzionalità del sistema (questione sollevata dalla sezione quinta della Corte di Cassazione con l'ordinanza n. 24739 del 5 novembre 2013).

## 2. Il contraddittorio amministrativo.

Tutti questi dubbi sarebbero stati superati ove si fosse affermata la sussistenza nel nostro ordinamento di un «principio generale del contraddittorio» applicabile anche al di fuori dei casi in cui il contraddittorio (e la conseguente nullità dell'atto emanato in violazione) sono ricavabili dalle specifiche disposizioni. In simile ipotesi, infatti sarebbe venuta meno ogni disparità di trattamento fra casi analoghi, essendo comunque e sempre obbligatorio il contraddittorio amministrativo.

In questo senso sembrava si fossero espresse le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con le sentenze 19667 e 19668/2014 secondo cui «la pretesa tributaria trova legittimità nella formazione procedimentalizzata di una «decisione partecipata» Mediante la promozione del contraddittorio (che sostanzia il principio di leale collaborazione) tra amministrazione e contribuente (anche) nella «fase precontenziosa» o «endoprocedimentale», al cui ordinato ed efficace sviluppo è funzionale il rispetto dell'obbligo di comunicazione degli atti imponibili. Il diritto al contraddittorio, ossia il diritto del destinatario del provvedimento ad essere sentito prima dell'emanazione di questo, realizza l'inalienabile diritto di difesa del cittadino, presidiato dall'art. 24 Cost., e il buon andamento dell'amministrazione, presidiato dall'art. 97 Cost.»

A sua volta, la legge 23/2014, aveva previsto l'introduzione del principio invitando il legislatore delegato a «rafforzare il contraddittorio nella fase di indagine e la subordinazione dei successivi atti di accertamento e di liquidazione



all'esaurimento del contraddittorio procedimentale» (art. 9 primo comma lettera *b*). Mentre l'Agenzia delle Entrate (Circolare n. 25/E del 6 agosto 2014 - Dir. Centrale Accertamento avente ad oggetto Accertamento - Prevenzione e contrasto dell'evasione - Anno 2014 - Indirizzi operativi), ha sottolineato» la centralità del rapporto con il contribuente che, nell'ambito dell'attività di controllo, si declina attraverso la partecipazione del cittadino al procedimento di accertamento mediante il contraddittorio, sia nella fase istruttoria sia nell'ambito degli istituti definitivi della pretesa tributaria».

Questo orientamento sembrava, infine, aver trovato una sanzione nella sentenza 132/2015 della Corte costituzionale che ha dichiarato inammissibile la questione sollevata dalla sezione quinta della Corte di Cassazione con la già citata ordinanza n. 24739 del 5 novembre 2013. La Cassazione aveva ipotizzato una violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto l'art. 37-*bis*, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (sull'abuso di diritto) prevede(va) il contraddittorio amministrativo solo nelle fattispecie specificamente indicate dallo stesso art. 37-*bis* e non in tutte le altre ipotesi di abuso enucleate dalla giurisprudenza. A sua volta, la Corte costituzionale ha ritenuto la non sussistenza della disparità di trattamento in quanto, «secondo la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione nel nostro diritto vige il principio generale del contraddittorio, che trova applicazione anche ove non sia enunciato dalle specifiche disposizioni di legge. E quindi, non vi è disparità di trattamento fra i casi in cui il contraddittorio è previsto da una puntuale disposizione di legge e quelli in cui difetta simile specifica previsione».

3. La sentenza delle Sezioni Unite n. 24823 del 9 dicembre 2015.

In una valutazione del «diritto vivente» sul punto in discussione si deve oggi riconoscere un ruolo determinante alla sentenza n. 24823 del 9 dicembre 2015, con cui le Sezioni Unite della Cassazione hanno esercitato con la massima autorevolezza e completezza di argomentazioni la loro funzione di nomofilachia.

La pronuncia in questione chiarisce ed afferma che a differenza dal diritto dell'Unione europea, il diritto nazionale, allo stato della legislazione, non pone in capo all'Amministrazione fiscale che si accinga ad adottare un provvedimento lesivo dei diritti del contribuente, in assenza di specifica prescrizione, un generalizzato obbligo di contraddittorio endoprocedimentale, comportante, in caso di violazione, l'invalidità dell'atto. Ne consegue che, in tema di tributi «non armonizzati» (quali appunto l'IRPEF e l'IRAP qui in discussione), l'obbligo dell'Amministrazione di attivare il contraddittorio endoprocedimentale, pena l'invalidità dell'atto, sussiste esclusivamente in relazione alle ipotesi, per le quali siffatto obbligo risulti specificamente sancito. Si può poi per completezza ricordare che secondo la sentenza 24823/15 anche in tema di tributi «armonizzati» (quali l'IVA), avendo luogo la diretta applicazione del diritto dell'Unione, la violazione dell'obbligo del contraddittorio endoprocedimentale da parte dell'Amministrazione comporta l'invalidità dell'atto, solo quando il contribuente assolva l'onere di enunciare in concreto le ragioni che avrebbe potuto far valere, qualora il contraddittorio fosse stato tempestivamente attivato, e che l'opposizione di dette ragioni (valutate con riferimento al momento del mancato contraddittorio), si riveli non puramente pretestuosa e tale da configurare, in relazione al canone generale di correttezza e buona fede ed al principio di lealtà processuale, sviamento dello strumento difensivo rispetto alla finalità di corretta tutela dell'interesse sostanziale, per le quali è stato predisposto.

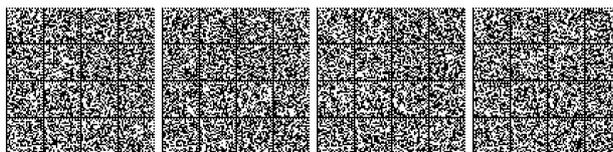
4. La questione di legittimità costituzionale: diritto di difesa e parità delle parti.

Per valutare la situazione di diritto sopra delineata, occorre considerare che il processo tributario si caratterizza per la sostanziale assenza di una fase istruttoria o di raccolta delle prove da parte di un giudice terzo, o comunque in contraddittorio. Ancorchè l'art. 7 del decreto legislativo 546/1992 al suo primo comma reciti «le commissioni tributarie, ai fini istruttori e nei limiti dei fatti dedotti dalle parti, esercitano tutte le facoltà di accesso, di richiesta di dati, di informazioni e chiarimenti conferite agli uffici tributari ed all'ente locale da ciascuna legge d'imposta». Ed al secondo comma soggiunga che «le commissioni tributarie, quando occorre acquisire elementi conoscitivi di particolare complessità, possono richiedere apposite relazioni ad organi tecnici dell'amministrazione dello Stato o di altri enti pubblici compreso il Corpo della Guardia di finanza, ovvero disporre consulenza tecnica» Ragioni dovute alla formazione strutturale delle Commissioni composte da magistrati part time inducono i giudici a pervenire alla decisione con celebrità, senza indulgere ad indagini ulteriori e da essi stessi gestite.

Di fatto, l'istruttoria fiscale è affidata quasi esclusivamente alla Amministrazione che - ad esempio - raccoglie dichiarazioni di persone informate dei fatti. Dichiarazioni che possono compromettere l'esito del processo anche se, si suole ripetere che non sono vere testimonianze, ossia prove, ma solo indizi.

Il dispositivo che conclude il processo tributario è assai spesso determinato da indizi e quindi la distinzione fra indizio e prova sfuma, diviene quasi impercettibile; in un processo in cui l'esito sfavorevole al privato può essere determinato dal «più probabile che non» e non occorre certo il superamento, necessario invece nel processo penale, di «ogni ragionevole dubbio».

Di conseguenza, gli «indizi» raccolti dalla Amministrazione svolgono un ruolo decisivo e producono effetti identici a quelli propri di una istruttoria giudiziaria.



Posto che non è possibile, e neppure forse auspicabile, che i giudici tributari si facciano ricercatori o anche solo percettori di prove, ed acquisiscano sistematicamente indizi in contraddittorio, determinando una dilatazione dei tempi incompatibile con la ragionevole durata del contenzioso, appare necessario che il contribuente abbia voce, sia presente anche in quella fase, pur qualificabile come «amministrativa», in cui si forma il materiale probatorio su cui poggerà un giudizio spesso pronunciato dopo una breve discussione orale.

Del resto, anche nella ipotesi invero poco frequente che il giudice utilizzi a fondo i poteri riconosciutigli dal citato art. 7 della legge processuale, permane comunque la circostanza che l'indagine giudiziaria si affianca (e non sostituisce) l'indagine amministrativa, che gli esiti dell'accertamento amministrativo hanno un'efficacia probatoria identica a quella dell'accertamento disposto dal giudice.

Il contraddittorio amministrativo appare dunque strumentale a garantire il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., ed altresì che le parti processuali si collochino, su un piano se non di compiuta parità almeno «in condizioni di parità» di guisa che il processo risulti «giusto», come prescrive l'art. 111 della Costituzione; che si ispira all'art. 6 della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo recepita dall'art. 9 della Costituzione Europea; secondo cui «l'Unione aderisce alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (e quindi il citato art. 6 è posto sotto lo «scudo» degli articoli 11 e 117, 1° comma Cost.). E appare ovvio che non è né giusto né equo un processo in cui le parti non siano poste «in condizione di parità».

5. La questione di legittimità costituzionale: la nozione di procedimento nell'art. 24 Cost.

Del resto, la Corte costituzionale ha in passato, con un importante complesso di sentenze, imposto alla recalcitrante Corte di Cassazione di applicare le garanzie previste dagli articoli 304-*bis ter* e *quater* introdotti nel codice di procedura penale «Rocco» con la legge 18 giugno 1955, n. 517, anche agli atti di indagine della polizia giudiziaria in considerazione del fatto che essi entravano nel processo penale con valore analogo a quello degli atti istruttori raccolti dal giudice.

È una considerazione che - a maggior ragione - vale per il processo tributario ove è addirittura escluso che il giudice possa procedere ad una attività di acquisizione diretta (o quanto meno con la partecipazione delle parti) delle dichiarazioni di persone informate; e quindi il giudice conosce delle dichiarazioni di costoro solo attraverso i verbali degli accertatori tributari.

Afferma infatti la giurisprudenza che «la disposizione contenuta nell'art. 7, 4° comma, decreto legislativo 31 dicembre 1992 n. 546, secondo cui nel processo tributario non sono ammessi il giuramento e la prova testimoniale, limita i poteri del giudice tributario ma non pure i poteri degli organi di verifica, e pertanto la limitazione vale solo per la diretta assunzione, da parte del giudice stesso, della narrazione dei fatti della controversia compiuta da un terzo, cioè per quella narrazione che, in quanto richiedente la formulazione di specifici capitoli e la prestazione di un giuramento da parte del terzo assunto quale teste, acquista un particolare valore probatorio, mentre le dichiarazioni dei terzi, raccolte da verificatori o finanziari e inserite, anche per riassunto, nel processo verbale di constatazione, hanno natura di mere informazioni acquisite nell'ambito di indagini amministrative e sono perciò pienamente utilizzabili quali elementi di convincimento» (Cass. civ., sez. trib., 16 luglio 2014, n. 16223; Cass. civ., sez. trib., 07 febbraio 2013, n. 2916. Cass. civ., sez. trib., 30 settembre 2011, n. 20032). La sancita impossibilità che le persone «informate dei fatti» siano udite nell'ambito della procedura contenziosa con le garanzie del contraddittorio, rende necessaria una garanzia nella fase amministrativa in cui le dichiarazioni di queste persone sono raccolte e documentate. Questa garanzia potrebbe essere limitata alla applicazione del meccanismo di cui al 7° comma dell'art. 12 dello Statuto del contribuente (deposito del verbale e termine di 60 giorni accordato al contribuente per sue eventuali istanze). Ma deve pur sussistere.

Il contribuente verrebbe così posto, sempre per proseguire nell'esempio formulato, nella possibilità di evidenziare le contraddizioni o dubbi sulle dichiarazioni del teste sollecitandone una nuova audizione. E l'omessa od illogica risposta della Amministrazione vizierebbe l'atto impositivo. Né appare sufficiente a bilanciare gli inconvenienti evidenziati la possibilità riconosciutagli dalla giurisprudenza maggioritaria di «introdurre in giudizio dichiarazioni rese da terzi in sede extraprocessuale, con il valore probatorio proprio degli elementi indiziari, compete non solo all'Amministrazione finanziaria, che tali dichiarazioni abbia raccolto nel corso d'indagine amministrativa, ma, altresì, con il medesimo valore probatorio, al contribuente». È infatti evidente che queste dichiarazioni raccolte privatamente non costituiscono una forma di adeguato contraddittorio anche quando le dichiarazioni siano raccolte (ma con quale autorità ed autorevolezza?) attraverso l'esame dei medesimi soggetti ascoltati dal Pubblico Ufficio.

Si adatta cioè alle questioni in esame quanto affermato — fra le tante — nella sentenza della Corte costituzionale 149/1969, secondo cui «se al termine “procedimento”, a cui, nel garantire la difesa come diritto inviolabile, fa riferimento l'art. 24 della Costituzione, si desse un significato restrittivo, con conseguente esclusione di tutte le attività poste in essere al di fuori del normale intervento del giudice, il principio costituzionale perderebbe gran parte della sua effettività». Ciò ovviamente con il limite secondo cui «la nozione “procedimento” non può dilatarsi al di là dei confini



necessari e sufficienti a garantire a tutti il diritto di difesa. E poiché in concreto questo non può essere operante prima che un soggetto risulti indiziato del reato, è a partire da questo momento che devono entrare in funzione i meccanismi normativi idonei a garantire almeno un minimo di contraddittorio, assistenza e difesa». Per rendere calzante la citazione è sufficiente sostituire al concetto di «indiziato di reato» quello di «soggetto nei cui confronti la Amministrazione prospetta la emissione di un atto di accertamento».

Tutto ciò evidenzia la non manifesta infondatezza del dubbio di illegittimità costituzionale che investe il 7° comma dell'art. 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212, nella parte in cui riconosce al contribuente il diritto a ricevere copia del verbale con cui si concludano le operazioni di accertamento (ad esempio compiute mediante acquisizione di dati bancari, o accesso nei locali non di pertinenza del contribuente stesso) e di disporre di un termine di 60 giorni per eventuali controdeduzioni, alle sole ipotesi in cui la Amministrazione abbia «effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività» del contribuente.

E tale quesito è indubbiamente rilevante in quanto, in forza della sentenza 24823/15 il principio del contraddittorio trova applicazione, e solo secondo le modalità indicate dal diritto europeo esclusivamente alla parte dell'accertamento relativo all'IVA, mentre non può essere utilmente invocato per la parte dell'accertamento relativo alle imposte dirette (IRAP, IRES); in questo senso anche la sentenza della sezione tributaria della Cassazione n. 26117 del 30 dicembre 2015 secondo cui ove un accertamento tributario riguardi - come nel caso di specie - per una parte tributi «non armonizzati» (IRES e IRAP), per l'altra tributi «armonizzati» (IVA); e il contribuente deduca la nullità dell'accertamento stesso in quanto non gli è stata offerta la possibilità di interloquire in sede amministrativa, il motivo è infondato con riferimento ai tributi «non armonizzati» perché le garanzie fissate dall'art. 12, comma 7, l. n. 212/2000 trovano applicazione esclusivamente in relazione agli accertamenti conseguenti ad accessi, ispezioni e verifiche fiscali effettuate nei locali ove si esercita l'attività imprenditoriale o professionale del contribuente (mentre per quanto riguarda i tributi «armonizzati» il motivo - in astratto fondato - era però nel caso di specie inammissibile, in quanto il ricorrente, non aveva dedotto se ed in quale precedente sede processuale avesse specificatamente indicato le ragioni che avrebbe potuto far valere qualora il contraddittorio fosse stato tempestivamente attivato).

#### 6. Ulteriori profili di incostituzionalità.

Il particolare regime delle operazioni di accertamento a seguito di accesso, ispezione o verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività del contribuente appare infine irragionevolmente discriminatorio in relazione a quei contribuenti che non hanno subito accesso o verifica nei locali.

Alcuni hanno diritto al contraddittorio altri no in relazione al fatto -in sé non pertinente - di aver subito una ispezione. Né è del tutto persuasiva la contro obiezione: «ma se c'è stata l'ispezione vi è, o può essere, l'acquisizione di dati e documenti non forniti dal contribuente stesso; mentre se i dati sono stati forniti dal contribuente in fondo c'è una sorta di contraddittorio preventivo».

L'osservazione non copre infatti la gamma intera delle possibili circostanze di fatto. Se viene redatto un accertamento a carico di un soggetto in base a documenti di pertinenza di un altro imprenditore, reperiti in un accesso nella azienda di quest'ultimo, il primo contribuente nulla sa (*rectius* potrebbe sapere) e si vede piovare addosso magari all'improvviso un accertamento esecutivo. E qualcosa di simile accade ove un accertamento venga emanato sulla base di documenti forniti da terzi (così come accaduto per la «lista Falciani»); o di dati bancari ricavati da un conto neppure direttamente riconducibile al contribuente, ma di pertinenza di altro soggetto (come il coniuge) che si ipotizzi a lui collegato.

Nel caso di specie, ad esempio, sono stati utilizzati dal Fisco anche dati ricavati dai contratti di mutuo stipulati dagli acquirenti, dati non necessariamente noti al venditore.

Con una diversità di disciplina, che appare sospetta di incostituzionalità alla luce dell'art. 3 della Costituzione e dell'art. 53 Cost. (in quanto la capacità contributiva viene accertata con strumenti differenti scelti in base a criteri non razionali).

*P. Q. M.*

*La Commissione, vista la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 24, 53, 111, 117 Cost., la questione di legittimità costituzionale del 7° comma dell'art. 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212, nella parte in cui riconosce al contribuente il diritto a ricevere copia del verbale con cui si concludano le operazioni di accertamento e di disporre di un termine di 60 giorni per eventuali controdeduzioni, nelle sole ipotesi in cui la Amministrazione abbia «effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività» del contribuente;*



*Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

Così deciso in Firenze nella Camera di consiglio della prima sezione, il 21 dicembre 2015.

*Il Presidente e relatore: CICALA*

16C00167

N. 123

*Ordinanza dell'11 aprile 2016 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta  
sul ricorso proposto da Bonino Dario contro INPS*

**Previdenza - Impiegati degli enti locali - Servizi non di ruolo riscattabili - Servizio di vice pretore onorario - Mancata previsione.**

- Regio decreto legge 3 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali), art. 67.

## LA CORTE DEI CONTI

### SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA VALLE D'AOSTA

Nella persona del Giudice unico dott. Paolo Cominelli, ha pronunciato la seguente ordinanza, nel giudizio sul ricorso iscritto al n. 777 del registro di segreteria, proposto da Bonino Dario, nato il 24 settembre 1953 ad Aosta, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Bonino, contro l'INPS;

Visti gli atti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 24 febbraio 2016, l'avv. Nicola Bonino per il ricorrente, e l'avv. Patrizia Regaldo per l'INPS;

### *Ritenuto in fatto*

Il ricorrente, dipendente della Regione Autonoma della Valle d'Aosta, inoltra domanda di riscatto (nella misura di mesi quattro) di servizio non di ruolo prestato quale vice pretore reggente della Pretura di Donnas in Valle d'Aosta, nel triennio 1986-1988, e detta domanda veniva respinta dall'INPS con provvedimento dell'8 giugno 2015.

Tale istanza era stata presentata in data 20 marzo 2015, al fine di poter rientrare nel regime pensionistico previsto dalla d.g.r. n. 261/2015 («piano di riduzione e dotazione organica della Giunta regionale in applicazione dell'art. 8, comini terzo, della legge regionale n. 13/2014»).

L'INPS motivava il rigetto affermando che «il periodo richiesto non è riscattabile ai sensi delle norme vigenti per gli iscritti alla gestione previdenziale ex CPDEL, né è ricongiungibile ai sensi della legge n. 1092/1973 poiché non configurabile come rapporto di pubblico impiego».

Contro il citato provvedimento di diniego, l'interessato presentava ricorso in via amministrativa al Comitato di vigilanza, in data 26 giugno 2015. Decorso 90 giorni da tale data, si formava il silenzio-rigetto, essendo decorso il termine di legge senza che l'amministrazione avesse provveduto in merito al ricorso.

L'interessato ha pertanto impugnato il diniego dinanzi a questa sezione giurisdizionale, con gravame pervenuto il 2 dicembre 2015.

Nel ricorso si argomenta che ai dipendenti della Regione Autonoma Valle d'Aosta si applica il regio decreto 3 marzo 1938 n. 680, convertito con legge 9 gennaio 1939 n. 41, recante «Ordinamento della Cassa di previdenza per



le pensioni agli impiegati degli enti locali», il cui art. 67, al primo comma, lettera *e*), prevede la possibilità di riscatto dei periodi di servizio «alle dipendenze dello Stato, in servizio di impiegato o di salariato anche non di ruolo, esclusi quelli prestati in qualità di operai giornalieri».

La citata norma deve ritenersi applicabile all'odierno ricorrente.

Orbene, la citata norma di cui all'art. 67 del regio decreto n. 680/1938 è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 46/1986, «nella parte in cui non prevede la facoltà di riscattare il servizio prestato in qualità di assistente volontario nelle Università o negli Istituti di istruzione superiore», ipotesi che è invece prevista, per i dipendenti dello Stato, dall'art. 14, comma primo, lettera *c*), del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973.

La Consulta ha ritenuto che tale differenza di trattamento fra i dipendenti dello Stato e quelli degli enti locali non fosse sorretta da idonea giustificazione in ragione di un criterio di proporzionalità e ragionevolezza.

La medesima *ratio*, sostiene parte attrice, va applicata al caso in esame, in cui si nega il riscatto del servizio quale vice pretore onorario, che è invece ammesso, alla lettera *b*), dal più volte citato art. 14, comma primo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 («vice pretore reggente per un tempo non inferiore a sei mesi»).

Si chiede pertanto l'accoglimento del ricorso, dovendo il Giudice adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma da applicare. In mancanza di ciò, si imporrebbe la rimessione alla Corte costituzionale dell'art. 67 del regio decreto n. 680/1938.

Considerato:

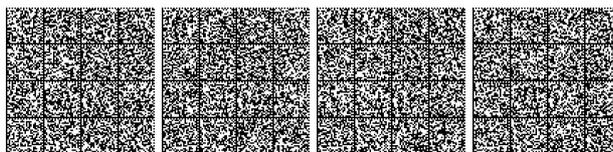
che non appare accessibile l'ipotesi di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma da applicare, stante il tenore letterale della disposizione legislativa, che non consente opzioni ermeneutiche alternative, poiché tale soluzione comporterebbe la pura e semplice disapplicazione della norma, e pertanto non si può che procedere alla rimessione alla Corte costituzionale della questione incidentale di legittimità;

che questo Giudice *a quo* ritiene sussistente la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata nel presente giudizio, poiché il riconoscimento del diritto al riscatto, oggetto del *petitum*, non può avvenire se non attraverso la rimozione, a seguito di declaratoria di illegittimità costituzionale, della mancata previsione di cui sopra s'è detto, della riscattabilità del particolare servizio di vice pretore onorario;

che nel merito, la questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata deve ritenersi non manifestamente infondata;

che in particolare sussistono, ad avviso di questo Giudice, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 67 del regio decreto 3 marzo 1938 n. 680, per contrasto con gli articoli 3 e 36 Cost., con riguardo ai profili di seguito illustrati;

che la Corte costituzionale, con sentenza n. 46/1986, si è pronunciata su questione del tutto analoga a quella che viene oggi prospettata, dichiarando l'illegittimità dello stesso art. 67 del regio decreto 3 marzo 1938 n. 680, nella parte in cui non prevede la facoltà di riscattare il servizio prestato in qualità di assistente volontario nelle Università o negli Istituti di istruzione superiore e affermando, testualmente che: «Le situazioni poste a confronto rivestono espliciti caratteri di omogeneità che giustificano un identico trattamento normativo, per i fini della previsione dell'assistente volontario tra i periodi di servizio riscattabili agli effetti della pensione. Non appare sorretta, infatti, da razionale fondamento la diversità di trattamento emergente dalle due norme messe a raffronto (art. 67 R.d.l. 3. marzo 1938 n. 680 e art. 14 lettera *c*) decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973 n. 1092), a tenore delle quali chi abbia prestato servizio in qualità di assistente volontario e siasi, poi, immesso nei ruoli del personale dipendente dagli enti locali non ha la possibilità di riscattare il detto periodo, facoltà spettante, per converso, a chi sia transitato nei ruoli del personale statale. È bastevole, invero, a suffragare la avvertita, discriminante irrazionalità — con la connessa esigenza di una equiparazione dei detti trattamenti normativi nell'ambito della presente fattispecie — considerare la comune matrice nell'attività lavorativa delle due categorie poste a confronto, esercitata e svolta in aree indubbiamente contigue della pubblica amministrazione, quanto ad essenza e finalità, tali da esigere, nelle carriere direttive, personale parimenti idoneo per preparazione e cultura, da porre — pertanto — su di una congenere piattaforma di *status* (sentenza n. 128 del 1981). Né ciò contrasta con la più volte riconosciuta discrezionalità spettante al legislatore nel dettare discipline diverse, relativamente ai due ordinamenti pensionistici posti a confronto, i quali innegabilmente presentano differenze, attinenti, peraltro, ad aspetti meramente particolari (determinazione dei periodi di tempo ammessi a riscatto, misura della relativa contribuzione), rientranti, cioè, nella strutturazione propria, interna alla agibilità del singolo ordinamento (sentenze n. 73 del 1979; n. 218 del 1984). In definitiva, la rilevata discriminazione appare essere frutto di un mancato adeguamento della disposizione denunciata, risalente al 1938 e non più sorretta, a fronte della evoluzione in materia



qui sopra puntualizzata, da fondamento razionale alcuno ex art. 3 Cost. (il che assorbe ogni ulteriore verifica sul piano costituzionale)»;

che, alla luce di detta pronuncia, appare non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sopra illustrata, afferente a tematica del tutto analoga a quella che è stata oggetto della sentenza n. 46/1986, relativamente, in questo caso, al riscatto del servizio prestato in qualità di vice pretore onorario, anziché di assistente volontario;

che, per i motivi sopra esposti, in applicazione dell'art. 23 della legge costituzionale n. 87/1953, riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, questo Giudice solleva la questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 67 del regio decreto 3 marzo 1938 n. 680, con riferimento agli articoli 3 e 36 Cost., con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 e segg. della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva, in quanto rilevante per la decisione del giudizio a quo e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 67 del regio decreto 3 marzo 1938 n. 680, nella parte in cui non prevede la facoltà di riscattare il servizio prestato in qualità di vice pretore onorario, per contrasto con gli artt. 3 e 36 Cost., conseguentemente disponendo la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che la presente ordinanza di rimessione sia notificata, a cura della Segreteria della sezione, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Così provveduto in Aosta nella Camera di consiglio del 24 febbraio 2016.

*Il Giudice: COMINELLI*

16C00168

N. 124

*Ordinanza del 30 aprile 2016 del Tribunale di Milano - Sezione lavoro  
nel procedimento civile promosso da Franco Michele ed altri contro INPS*

**Previdenza - Pensioni - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento al 100% per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25, come modificato dal decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.

**In subordine:**

**Previdenza - Pensioni - Perequazione automatica delle pensioni per il triennio 2014-2016 - Riconoscimento in diverse misure percentuali per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi - Esclusione, per il solo anno 2014, con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**

- Decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109, [art. 1, comma 1, n. 1.] in combinato disposto con l'art. 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)”).



## TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO

## SEZIONE LAVORO

Il giudice dott. Tullio Perillo, letti gli atti e i documenti della causa iscritta al n. 698/2016 RGL pendente tra Franco Michele, Mazzarol Domenico Giorgio, Locatelli Giovanni, Villa Vladimiro Rodolfo, Colombini Maurizio Alfredo, Bertolini Armando e Lombardo Enrico, ricorrenti - Abogadro Alessandro Milani - e INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale, resistente - Avvocato Rocco M. Cama, sciogliendo la riserva assunta in data 27 aprile 2016 così rileva.

Con ricorso al Tribunale di Milano, quale giudice del lavoro, depositato in data 25 gennaio 2016, i ricorrenti in epigrafe indicate hanno convenuto in giudizio INPS chiedendone la condanna, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 decreto-legge n. 65 del 21 maggio 2015 convertito in legge 17 luglio 2015, n. 109 nonché dell'art. 1, comma 483 della legge di stabilità n. 147 del 2013, a corrispondere loro quanto maturato per mancata rivalutazione degli importi pensionistici per il 2012, il 2013 e il 2014.

Si è ritualmente costituito in giudizio INPS contestando in fatto e in diritto l'avversario ricorso.

Tutti i ricorrenti sono titolari di pensione e nel presente giudizio si dolgono del fatto che, pur dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 70/15 di cui si parlerà ampiamente nel prosieguo, il legislatore, intervenuto a disciplinare la materia, non riconosceva loro, per gli anni 2012 e 2013, la rivalutazione sul trattamento pensionistico (salvo che per talune fasce e comunque in misura inferiore alla normativa che sarebbe stata applicabile per effetto della declaratoria di incostituzionalità).

La normativa sopravvenuta, ad avviso dei ricorrenti, è del pari da considerare incostituzionale.

Tanto premesso, si osserva quanto segue.

Devono preliminarmente essere respinte le eccezioni di nullità del ricorso per omessa esposizione e mancata specificazione dei fatti costitutivi del diritto, argomentata da INPS sul presupposto che i ricorrenti avrebbero omesso di indicare l'ammontare delle pensioni di cui sono titolari e di conseguenza la misura di incidenza su tali pensioni della normativa di cui invocano l'incostituzionalità.

Si osserva, difatti, che nel presente giudizio è innanzitutto pacifico e documentale che i ricorrenti sono tutti titolari di pensione a carico di INPS; tantomeno è contestato che ciascuno dei ricorrenti sia titolare di un trattamento pensionistico variamente inciso dalle conseguenze collegate al decreto-legge n. 65/2015.

Pertanto, escluso che il ricorso possa essere dichiarato nullo in quanto contenente gli elementi essenziali dell'*editio actionis*, deve altresì ravvisarsi la rilevanza della questione di costituzionalità di cui al prosieguo nell'ambito del presente giudizio.

Difatti, dalla semplice lettura dei documenti versati in atti dai ricorrenti (ed in particolare la comunicazione di accredito della pensione per i mesi di novembre e dicembre 2011, gennaio 2012, gennaio 2013, gennaio 2014, gennaio 2015 e agosto 2015 oltre che i CUD di ciascuno dei pensionati) emerge che ciascuno degli istanti, in forza delle previsioni del decreto-legge n. 65/2015, non ha ricevuto che una parte (se non addirittura nulla per i titolari di un trattamento pensionistico superiore a sei volte il minimo), della rivalutazione che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015, avrebbe dovuto ricevere in applicazione della normativa conseguentemente applicabile (Legge n. 448/1998).

Inoltre il procuratore dei ricorrenti, su ordinanza del giudicante, ha depositato nota difensiva (non contestata da INPS) ove è stata dettagliata la posizione di ciascun ricorrente nei seguenti termini:

Franco Michele, titolare di pensione n. 12515095, percepiva nel novembre 2011 una pensione lorda pari ad € 2.383,59, pertanto rientra nella fascia di reddito superiore a cinque volte ed inferiore a sei volte la pensione minima Inps;

Mazzarol Domenico Giorgio, titolare di pensione n. 10361576, percepiva nel novembre 2011 una pensione lorda pari ad € 1.823,22, pertanto rientra nella fascia di reddito superiore a tre volte ed inferiore a quattro volte la pensione minima Inps;

Locatelli Giovanni, titolare di pensione n. 11035633, percepiva nel novembre 2011 una pensione lorda pari ad € 1.752,29, pertanto rientra nella fascia di reddito superiore a tre volte inferiore a quattro volte la pensione minima Inps;

Villa Vladimiro Rodolfo, titolare di pensione n. 11080802, percepiva nel novembre 2011 una pensione lorda pari ad € 3.130,00, pertanto rientra nella fascia di reddito superiore a sei volte ed inferiore a sette volte la pensione minima Inps;



Colombini Maurizio Alfredo, titolare di pensione n. 10087268, percepiva nel novembre 2011 una pensione lorda pari ad € 3.521,69, pertanto rientra nella fascia di reddito superiore a sette volte ed inferiore a otto volte la pensione minima Inps;

Bertolini Armando, titolare di pensione n. 11079642, percepiva nel novembre 2011 una pensione lorda pari ad € 3.148,00, pertanto rientra nella fascia di reddito superiore a sei volte inferiore a sette volte la pensione minima Inps;

Lombardo Enrico, titolare di pensione n. 10268757, percepiva nel novembre 2011 una pensione lorda pari ad € 2.097,92, pertanto rientra nella fascia di reddito superiore a quattro volte ed inferiore a cinque volte la pensione minima Inps.

Nel merito, si osserva quanto segue.

La vicenda per cui è causa può essere così sintetizzata:

l'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011, aveva previsto che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici disciplinata dall'art. 34, comma 1, legge n. 448/1998, per gli anni 2012 e 2013, fosse riconosciuta, nella misura del 100%, per i soli trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS;

con sentenza n. 70 del 30 aprile 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità, per violazione degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Costituzione, dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214), nella parte in cui prevede che, in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, ai sensi dell'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, nella misura del 100 per cento, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS;

in conseguenza di tale sentenza, veniva emanato il decreto-legge n. 65/2015, convertito in legge n. 109/2015, che ha modificato il comma 25 dell'art. 24 del citato decreto-legge n. 201/2011 nei seguenti termini:

La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:

a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

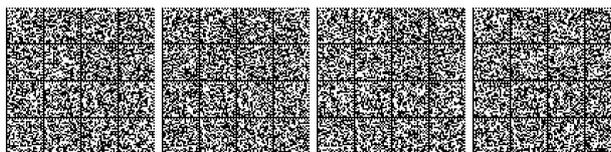
d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi.

Ebbene, ad avviso del giudicante l'intervento normativo in commento (ferma la rilevanza della questione per quanto detto sul merito della vicenda) ed oggetto di specifica censura da parte dei ricorrenti, si presta ai seguenti (plurimi) profili di incostituzionalità, ad avviso del remittente non manifestamente infondati.

#### 1) Sulla violazione dell'art. 136 Costituzione.

Il primo profilo concerne, ad avviso del giudicante, la violazione che il legislatore ha posto in essere rispetto alle previsioni dell'art. 136 Costituzione (a mente del quale, come noto, allorquando la Corte dichiara l'illegittimità



costituzionale di una norma di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione) per come interpretata dalla giurisprudenza della stessa Consulta.

È difatti principio consolidato che: L'efficacia delle sentenze dichiarative della illegittimità costituzionale di una norma incontra il limite dei rapporti esauriti in modo definitivo ed irrevocabile per avvenuta formazione del giudicato o per essersi comunque verificato altro evento cui l'ordinamento ricollega il consolidamento del rapporto, mentre si estende a tutti gli altri rapporti. Pertanto, la inoperatività della norma processuale dichiarata incostituzionale, a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della relativa sentenza della Corte costituzionale nella *Gazzetta Ufficiale*, va affermata con riguardo sia ad atti processuali successivi, sia ad atti processuali compiuti in precedenza, ma la cui validità ed efficacia sia ancora oggetto di sindacato dopo la predetta sentenza. (In applicazione di tale principio, la S.C. ha confermato la sentenza di merito, nella parte in cui, con riferimento alla notificazione dell'atto di appello, aveva ritenuto applicabili l'art. 149 codice di procedura civile e l'art. 4, terzo comma, della legge 20 novembre 1982, n. 890, nel testo risultante dalla parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 477 del 2002 della Corte costituzionale, pur essendo la stessa intervenuta successivamente alla notifica) (*ex plurimis* Cassazione, n. 9329 del 20 aprile 2010).

La stessa giurisprudenza costituzionale ha negativamente sindacato quegli interventi legislativi che, a seguito di declaratoria di incostituzionalità, abbiano sostanzialmente prolungato la vita della norma dichiarata incostituzionale così ripristinando l'efficacia delle disposizioni oramai cadute e quindi gli effetti che erano stati rimossi per effetto della declaratoria di incostituzionalità (*cf.* sentenza n. 223/1983 e sentenza n. 72/2013).

In particolare, è stato evidenziato che sulla norma contenuta nell'art. 136 della Costituzione poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima senza possibilità di compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione, senza che ciò comporti un esproprio della potestà legislativa ma dovendosi evitare che la declaratoria possa risultare pronunciata inutilmente, come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi (così Corte costituzionale, n. 169 del 24 giugno 2015 in motivazione e giurisprudenza ivi richiamata, ove peraltro non si esclude in senso assoluto che il legislatore possa riproporre con un nuovo provvedimento anche la stessa volontà normativa censurata, seppur si rimarchi la discutibilità di una tale ipotesi).

Ebbene, nel caso in esame, se può convenirsi che il legislatore non ha pedissequamente riprodotto la norma dichiarata incostituzionale con riferimento ai trattamenti pensionistici pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo (prevedendo un meccanismo di rivalutazione sul quale si ritornerà nel prosieguo) ciò senza dubbio si è invece verificato con riferimento ai trattamenti superiori a sei volte il trattamento minimo (situazione che vede coinvolti tre degli odierni ricorrenti).

Difatti, per tale categoria di pensionati, per i quali nessun meccanismo di rivalutazione operava prima della sentenza n. 70/2015 per gli anni 2012-2013, la situazione è rimasta del tutto invariata anche dopo l'introduzione del decreto-legge n. 65/2015.

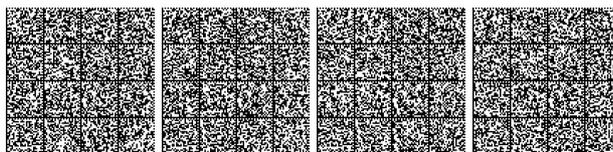
Ciò è particolarmente rilevante con riferimento a quanto già statuito nella citata sentenza n. 70/2015 ove la Consulta (senza limitare la valutazione alle sole pensioni di entità modesta ma con riferimento anche ai trattamenti di valore più cospicuo) evidenziava che l'art. 24, comma 25 decreto-legge n. 201 citato fosse da considerarsi eccentrico rispetto ai precedenti interventi normativi sul medesimo tema, sia in quanto incideva sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato sia (e ciò a prescindere dall'ammontare della pensione) per la durata biennale della sospensione a fronte di quella annuale attuata in precedenza dal legislatore (spesso poi con meccanismi di recupero introdotti negli anni successivi).

Difatti, anche per le pensioni di maggiore consistenza, la sospensione del meccanismo perequativo potrebbe comportare una privazione di quei necessari strumenti di difesa in relazione ai mutamenti del potere di acquisto della moneta (*cf.* Corte costituzionale, n. 316/2010).

Né d'altra parte è dato rinvenire nel provvedimento in questa sede censurato alcuna indicazione delle ragioni che, in qualche modo, giustificano, per gli importi superiori a sei volte il minimo, il permanere del divieto di rivalutazione per una durata così significativa.

Soprattutto in considerazione del fatto che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 70 citata, ha evidenziato come gli interventi più significativi posti in essere dal legislatore sulla tematica in commento erano coincisi con interventi rilevanti sul sistema pensionistico che, in qualche modo, giustificavano scelte radicali per garantire la sostenibilità di quest'ultimo, imponendo un maggiore sacrificio ai pensionati titolari di trattamenti cospicui.

Ciò in funzione del principio di solidarietà interno al sistema pensionistico stesso, ove è senza dubbio comprensibile e, entro certi limiti, condivisibile, che il legislatore, per garantire la stabilità del sistema pensionistico, soprattutto



in fasi particolarmente delicate quali quelle degli interventi normativi di riforma, richieda un sacrificio a talune fasce di pensionati in un'ottica generale solidaristica e di garanzia del sistema di cui questi ultimi sono comunque partecipi.

Tuttavia si osserva fin d'ora (benché la circostanza verrà ulteriormente valorizzata con riferimento agli ulteriori profili di ravvisata illegittimità costituzionale) che, nella relazione illustrativa al disegno di legge n. 65/2015, il legislatore non ha certamente ponderato tali aspetti ma semplicemente evocato, da un lato, le necessità di bilancio che giustificavano l'intervento del 2015 e cercato di valorizzare, dall'altro lato, le ragioni economico-finanziarie che avevano giustificato l'intervento già nel 2011.

Nulla invece è rinvenibile con specifico riferimento ai profili in commento.

La difesa dell'ente previdenziale convenuto, al riguardo, ha osservato che il decreto-legge n. 65/2015 e le misure ivi adottate, si sarebbero rese necessarie, anche alla luce delle previsioni dell'art. 17, comma 13, legge n. 196/2009, al fine di assumere quelle iniziative che, tenuto conto dei rilevanti effetti negativi finanziari della sentenza di illegittimità costituzionale in commento, si sarebbero riverberati sul bilancio e sui conti pubblici.

A tale proposito, anche INPS ha richiamato il contenuto della relazione illustrativa al disegno di legge, ed in particolar modo valorizzato la necessità che si contenessero gli effetti della declaratoria di incostituzionalità a pena, diversamente, di porre l'Italia nella condizione di non rispettare i vincoli di *deficit* e di bilancio imposti dalle istituzioni europee nonché di garantire gli interventi già previsti dal Governo per gli anni a venire.

Ebbene, si osserva che nella stessa relazione si tenta (evidentemente *ex post*) di fornire quegli elementi di natura e puntualizzazione tecnica che nella sentenza n. 70/2015 era stato evidenziato difettassero nell'originario impianto normativo, ove venivano genericamente richiamate contingenti situazioni finanziarie non meglio specificate.

Nondimeno, ammesso e non concesso che il legislatore del 2015 potesse ritenersi facoltizzato a sanare un vizio ravvisabile nelle scelte legislative del 2011, ritenute dalla Consulta prive di alcun effettivo fondamento tecnico a giustificazione, resta fermo, ad avviso del giudicante, che anche nella relazione del 2015 difetta alcuna valutazione delle ragioni dell'intervento che non sia giustificata unicamente dalla necessità di correzione dei conti pubblici e non già con specifico riferimento alle necessità del sistema pensionistico.

Ciò è tanto più rilevante, nell'ambito del presente giudizio, con riferimento alla posizione dei pensionati il cui trattamento sia superiore a sei volte il minimo, proprio per quanto già sopra evidenziato circa il difetto di alcuna ragione solidaristica alla base del provvedimento del 2015, essendo quest'ultimo esclusivamente finalizzato (sia pure nell'ambito della discrezionalità senza dubbio in capo al legislatore) ad ottenere un risparmio e non certamente a garantire la sostenibilità del sistema pensionistico stesso.

Tale scelta appare ancor più incongruente se si considera che la relazione al DDL 65/15 dà espressamente atto della situazione dell'economia italiana nel periodo 2007-2014 e, nello specifico, della riduzione del potere d'acquisto di ampie fasce di lavoratori, contesto che avrebbe giustificato quindi l'intervento del 2011 al fine di riaggiustare i conti pubblici.

Risulta, ad avviso del giudicante, ancor più palese, quindi, la violazione delle previsioni dell'art. 136 della Costituzione nel momento in cui il legislatore, giustamente preoccupandosi della posizione dei lavoratori, ha totalmente omesso di considerare la posizione dei pensionati rispetto ai quali analoghe problematiche di salvaguardia del potere d'acquisto avrebbero dovuto essere valutate e comunque valorizzate nell'ambito di un intervento normativo che, a costo di ripetersi, interveniva a seguito di una pronuncia di incostituzionalità.

Il vizio da ultimo ravvisato comporta, ad avviso del giudicante, che la violazione dell'art. 136 della Costituzione in commento riguardi anche la posizione dei pensionati il cui trattamento sia pari o inferiore a sei volte (ma superiore a tre volte, giacché in tal caso la rivalutazione è del 100%) il minimo del trattamento INPS.

Difatti, benché si sia già evidenziato che per tale categoria il legislatore ha introdotto una rivalutazione (nella misura del 40% delle pensioni pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo, nella misura del 20% per quelle pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo e nella misura del 10% per quelle pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo) resta fermo l'inadempimento del legislatore alla sentenza n. 70/2015.

Difetta, in particolare, anche per tali pensionati, alcuna forma di valutazione, nella normativa sopravvenuta ed in questa sede censurata, di un adeguato giudizio di ponderazione tra le ragioni di bilancio che senza dubbio hanno indotto l'intervento del legislatore e il sacrificio delle posizioni giuridiche soggettive (di rango costituzionale) lese dalla norma del 2011 poi dichiarata incostituzionale.

Il giudicante osserva che, nel contesto normativo venutasi a creare a seguito della dichiarazione di incostituzionalità del decreto-legge n. 201/2011 e in considerazione del fatto che, in forza di tale pronuncia, ai pensionati avrebbe dovuto essere riconosciuta la rivalutazione secondo le previsioni dell'art. 34, comma 1, legge n. 448/1998, anche ad ammettere che il legislatore potesse introdurre una norma volta a disciplinare la fattispecie con effetti retroattivi,



sarebbe stato comunque doveroso dare approfonditamente conto delle ragioni per cui le esigenze di bilancio pubblico dovessero necessariamente ritenersi prevalenti rispetto al ripristino delle posizioni giuridiche soggettive pregiudicate dalla norma dichiarata incostituzionale.

Di tutto ciò, al contrario, tanto nella relazione illustrativa al disegno di legge n. 65/2015 quanto nel successivo decreto-legge non v'è traccia alcuna.

Né valga invocare la necessità di rispettare le previsioni dell'art. 81 Costituzione in forza del quale lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio evocata da INPS nella propria memoria difensiva.

Difatti, ad accedere alla tesi della necessaria prevalenza di tale disposizione, si arriverebbe ad una sostanziale vanificazione degli effetti dell'art. 136 Costituzione, dal momento che il legislatore si troverebbe sostanzialmente facoltizzato a porre in essere interventi normativi pregiudizievoli di posizioni soggettive di rango costituzionale ben sapendo che, anche ove detti interventi fossero dichiarati incostituzionali, non avrebbe giammai un obbligo di rispetto del giudicato costituzionale, potendo sempre invocare le proprie (a questo punto postulate) necessità di rispetto degli equilibri economico-finanziarie introducendo così normative retroattive così come nel caso di specie e perpetrando di fatto le violazioni censurate in sede costituzionale.

Si ritiene, pertanto, che in via principale risulti manifestamente violato il disposto dell'art. 136 Costituzione.

## 2) Sulla violazione degli articoli 3, 36 e 38 Costituzione.

Per quanto concerne la violazione delle disposizioni costituzionali in oggetto, ritiene il giudicante che, nel caso di specie, valgano le medesime ragioni di censura già espresse nella sentenza n. 70/2015.

Va premesso che è oramai consolidato il principio secondo cui il meccanismo di rivalutazione delle pensioni, finalizzato a garantire il potere di acquisto delle somme percepite dai pensionati, impone, allorché il legislatore intervenga sospendendo o riducendo la misura di detta rivalutazione, che il sacrificio richiesto sia comunque rispettoso dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 36 Costituzione, soprattutto avendo riguardo alle pensioni di modesta entità (così Corte costituzionale n. 70/2015 e giurisprudenza ivi richiamata).

In tale quadro, gli interventi normativi succedutisi nel tempo sulla tematica in commento sono stati ritenuti dalla Corte costituzionale legittimi allorché detto intervento avesse una durata ragionevole (sostanzialmente annuale) e fosse giustificato dalle ragioni già evidenziate ai paragrafi precedenti ovvero improntato al rispetto del principio solidaristico piuttosto che a garantire stabilità e sostenibilità dello stesso sistema pensionistico.

Il decreto-legge n. 65/2015 non risulta rispettoso di tali canoni interpretativi.

Da un lato, come già sopra evidenziato, benché il legislatore abbia tentato di fornire una relazione tecnica a giustificare l'intervento, è stato totalmente disatteso il principio affermato nella sentenza n. 70/2015, ove la ragione di censura del previgente art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 riguardava l'assenza di alcun elemento utile a dare conto delle ragioni per cui si fosse ritenuto di dare prevalenza alle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento; si è già visto che anche nella relazione illustrativa non solo difetta tale valutazione, ma risultano evidenti elementi di irragionevolezza nella misura in cui il sacrificio richiesto ai pensionati avviene in un contesto economico-finanziario di significativa perdita del potere di acquisto di ampie fasce di lavoratori.

Dall'altro lato, la durata biennale dell'intervento, confermato per gli anni 2012-2013, del pari oggetto di censura nella sentenza n. 70/2015, non trova adeguata giustificazione e risulta ancor più gravosa per i trattamenti pensionistici nel quadro economico finanziario sopra descritto, benché la citata sentenza avesse rimarcato l'ammissibilità di interventi di riduzione della rivalutazione ove temporalmente contenuti, come avvenuto in precedenza, nel termine annuale.

Pertanto, si ritengono in questa sede violati gli articoli 38 della Costituzione per violazione del principio di adeguatezza del trattamento pensionistico (lo si ripete, con esclusione dei trattamenti pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo che non risultano pregiudicati e comunque estranei al presente giudizio), dell'art. 36 Costituzione per violazione del principio di proporzionalità e del combinato disposto di tali norme in uno con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di ragionevolezza.

Infine si osserva che, ove le disposizioni del decreto-legge n. 65/2015 venissero ritenute costituzionalmente legittime e, pertanto, ritenuta non fondata la qui prospettata questione di costituzionalità, si dovrebbe comunque valutare l'incostituzionalità del combinato disposto del decreto-legge n. 65 citato e dell'art. 1, comma 483, legge 27 dicembre 2013, n. 147, che, come noto, ha previsto per il triennio 2014-2016 una rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica rispetto alle previsioni della legge n. 448/1998, introducendo un meccanismo di rivalutazione inversamente proporzionale, salvo che per le pensioni superiori a sei volte il trattamento minimo, per le quali, per l'anno 2014, la rivalutazione è riconosciuta nella misura del 40% ma con esclusione delle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo.



In tal caso nella stessa sentenza n. 70/2015, seppure incidentalmente, si era osservato che il blocco (parziale) riguardava le pensioni più elevate ed era comunque limitato a un solo anno, si rispettava il *discrimen* fra fasce di importo nel rispetto del principio di progressività e quindi dei valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza.

Gli odierni ricorrenti hanno chiesto che anche tale disposizione venga dichiarata incostituzionale.

Il giudicante osserva che la norma, in sé considerata, possa resistere alle censure di incostituzionalità proprio per i motivi richiamati nella citata sentenza n. 70/2015.

Nondimeno, ove, come detto, le previsioni del decreto-legge n. 65/2015 fossero ritenute costituzionali, si verrebbe a creare un meccanismo che, ad avviso del giudicante, si dovrebbe necessariamente ritenere incostituzionale con riferimento ai trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo, per i quali il blocco della rivalutazione riguarderebbe addirittura un triennio (2012, 2013 e 2014).

Ebbene, il legislatore del 2015, nel proprio intervento retroattivo a seguito della sentenza di incostituzionalità, non ha minimamente preso in considerazione la gravosità del proprio intervento avendo anche riguardo a quanto già disposto con la legge di stabilità per l'anno 2014, e ciò è tanto più grave nel contesto economico finanziario più volte richiamato.

Risulterebbe quindi ancor più palese, in tale quadro, la violazione degli articoli 3, 36 e 38 Costituzione non solo per la durata complessiva dell'intervento ma anche per la totale assenza di alcuna ponderazione da parte del legislatore del sacrificio richiesto ai pensionati con il trattamento più elevato rispetto alle proprie esigenze di bilancio come già sopra evidenziato.

Per tutte le ragioni sovra esposte, visto l'art. 23 legge n. 87/1953.

*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli articoli 136, 3, 36, comma 1 e 38, comma 2 Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, come modificato dal decreto-legge n. 65/2015, convertito nella legge n. 109/2015, nella parte in cui prevede che:*

*La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:*

*[...]:*

*b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

*c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

*d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

*e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;*



*Subordinatamente, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli articoli 3, 36 comma 1 e 38, comma 2 Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del decreto-legge n. 65 citato e dell'art. 1, comma 483, legge 27 dicembre 2013, n. 147, nella parte in cui prevede che:*

*Per il triennio 2014-2016 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta:*

*e) nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e nella misura del 45 per cento, per ciascuno degli anni 2015 e 2016, per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi e, per il solo anno 2014, non è riconosciuta con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS [...];*

*Dispone la sospensione del presente giudizio;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni di cui all'art. 23 legge n. 87 dell'11 marzo 1953 (come prescritto dagli articoli 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 16 marzo 1956);*

*Ordina alla Cancelleria che la presente ordinanza venga notificata alle parti del presente giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.*

Milano, 30 aprile 2016

*Il giudice:* TULLIO PERILLO

16C00169

N. 125

*Ordinanza del 2 maggio 2016 del Magistrato di sorveglianza di Padova  
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di H. E.*

**Ordinamento penitenziario - Rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - Legittimazione dell'internato (nella specie, sottoposto alla misura di sicurezza detentiva della casa di lavoro) a proporre la relativa istanza - Mancata previsione - Mancata previsione, altresì, nel caso di accertata violazione dell'art. 3 della CEDU per un periodo non inferiore a 15 giorni, della riduzione della durata della misura di sicurezza detentiva e/o del ristoro pecuniario a titolo di rimedio risarcitorio.**

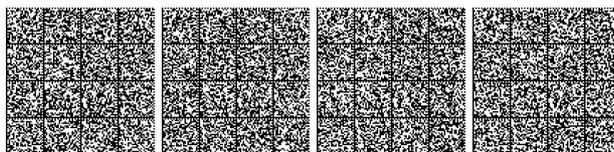
- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 35-ter, introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI PADOVA

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Visto il reclamo, avanzato da H. E., nato il ... a Genova, internato presso la Casa di reclusione di Padova, in quanto sottoposto alla misura di sicurezza della Casa Lavoro (fine misura 10 febbraio 2017);

Sentite le conclusioni del Pubblico ministero e della difesa, all'esito della procedura prevista dall'art. 35-ter o.p., quale introdotto dall'art. 3 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10 e dall'art. 1 del decreto-legge 26 giugno 2014 n. 92, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 117, ed a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 3 marzo 2016, ha emesso la seguente ordinanza.



Con reclamo pervenuto all'Ufficio in data 24 ottobre 2014 H. avanzava reclamo ai sensi dell'art. 35-ter o.p., quale detenuto in esecuzione del provvedimento di cumulo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Udine del 26 febbraio 2014, (inizio pena: 25 febbraio 2014, fine pena: 11 dicembre 2014). Nelle more del procedimento, in data 12 dicembre 2014, riprendeva a decorrere la misura di sicurezza della casa lavoro applicata con ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Udine del 29 settembre 2011, misura iniziata in data 8 dicembre 2011 (1) e sospesa dal 25 febbraio 2014 all'11 dicembre 2014 ai sensi dell'art. 212 del codice penale per espiazione del titolo detentivo citato.

H. insiste comunque nell'istanza ai sensi dell'art. 35-ter o.p., quale internato, per la violazione dell'art. 3 Conv. Eur. Dir. Uomo, asserendo di aver subito, dal 13 gennaio 2007 una restrizione dello spazio disponibile al di sotto dei 3 mq avendo dovuto condividere la cella con altri internati e formula esclusiva richiesta di risarcimento del danno per la violazione dei diritti subito durante i periodi espiaati come internato e nei sotto elencati istituti di Pena e Case lavoro, così essendo stata riformulata la domanda da parte della difesa:

- 1) dal 13 gennaio 2007 al 29 maggio 2007 presso la Colonia agricola di Isili (CA);
- 2) dal 29 maggio 2007 al 1° dicembre 2007, dal 9 dicembre 2009 al 26 aprile 2010 e dal 9 dicembre 2011 al 2 febbraio 2013 presso la Casa lavoro di Sulmona;
- 3) dal 19 dicembre 2007 al 23 dicembre 2008 e dal 31 dicembre 2008 al 5 agosto 2009 presso la Casa lavoro di Castelfranco Emilia;
- 4) dal 3 febbraio 2013 al 24 febbraio 2014 e dal 12 dicembre 2014 ad oggi presso la Casa lavoro di Padova.

In via subordinata alla richiesta risarcitoria la difesa chiede che il Magistrato di sorveglianza sollevi questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter o.p. per violazione degli articoli 3, 24 e 25 e 117 della Costituzione, in relazione agli articoli 6 e 13 CEDU, stante l'ammissibilità e la rilevanza della questione stessa.

In via preliminare deve essere dichiarata l'inammissibilità sopravvenuta del reclamo per i periodi di pena espiaata e relativa al titolo detentivo in esecuzione al momento della proposizione della domanda, vale a dire il provvedimento di cumulo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Udine del 26 febbraio 2014 nonché l'inammissibilità originaria del reclamo per i periodi di detenzione antecedenti al 24 febbraio 2014, in quanto non afferenti all'ultimo provvedimento di cumulo citato.

Deve altresì essere dichiarata l'inammissibilità del reclamo in relazione ai periodi di internamento trascorsi precedentemente all'8 dicembre 2011, poiché relativi a misure di sicurezza già cessate e derivanti da altri titoli.

Deve pertanto procedersi all'esame dell'ammissibilità della richiesta di risarcimento del danno esclusivamente per il periodo di internamento decorrente dal 9 dicembre 2011 al 24 febbraio 2014 e dal 12 dicembre 2014 ad oggi, posto che dall'istruttoria espletata è stata raggiunta la prova della violazione dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per i periodi dal 2 febbraio 2013 al 7 marzo 2013 (pari a gg. 34 durante l'internamento presso la Casa di reclusione di Padova) e per 98 giorni durante l'internamento presso la Casa di reclusione di Sulmona, essendo H. stato allocato in celle con uno spazio disponibile pro capite, inferiore a 3 mq, al netto del bagno e dei mobili inamovibili per totali gg. 132. Di qui la rilevanza in fatto della questione.

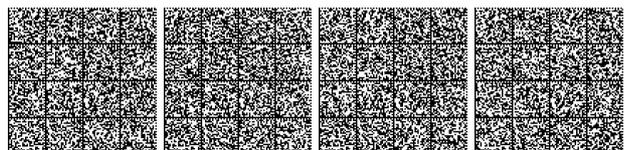
Invero l'art. 35-ter, o.p., sebbene rubricato «rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nei confronti dei soggetti detenuti ed internati», tuttavia al comma 1, nella sua formulazione letterale, esclude l'internato tra i soggetti legittimati alla proposizione dell'istanza, potendo quest'ultima essere presentata dal detenuto (e quindi dal soggetto sottoposto a pena detentiva non a misura di sicurezza detentiva), personalmente ovvero a mezzo di procuratore speciale.

Si impone pertanto un ulteriore vaglio preliminare di ammissibilità dell'istanza alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 35-ter o.p., interpretazione in base alla quale poter estendere tale tutela giurisdizionale anche all'internato, trattandosi di una sorta di «svista del legislatore», come sostenuto in via principale dalla difesa.

Ritiene la scrivente che l'esegesi del testo non possa condurre a tale conclusione.

Se da un lato non è contestabile che l'ordinamento penitenziario conceda pari dignità alle due categorie del detenuto e dell'internato, sotto il profilo del diritto al trattamento, delle spese per il mantenimento, delle condizioni di vita, del diritto alla salute, dei locali di soggiorno e pernottamento, del diritto al lavoro ed all'istruzione (art. 1-14 o.p.), tuttavia appare evidente come lo stesso art. 35-ter o.p., abbia individuato quale unico soggetto legittimato il detenuto e ciò è stato fatto in particolare sia al comma primo, nella parte in cui sono stati individuati i potenziali reclamanti innanzi alla magistratura di sorveglianza sia al comma terzo nella parte in cui sono stati specificati i legittimati ad esperire l'azione civile innanzi al tribunale distrettuale.

(1) Misura iniziata in data 8 dicembre 2011, prorogata di mesi sei con ordinanza del Magistrato di sorveglianza dell'Aquila del 23 maggio 2013 e di ulteriori anni 1 e mesi 6 giusta ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Padova del 24 ottobre 2013.



In entrambi i casi deve trattarsi di soggetti che stanno spiando una pena detentiva o che l'hanno già spiata. Inoltre il comma terzo dell'art. 35-ter o.p. fissa un termine di decadenza di sei mesi per la proposizione dell'azione civile al Tribunale distrettuale, termine che decorre dalla cessazione dello stato di detenzione o della custodia cautelare in carcere.

Tale interpretazione è confermata altresì dal fatto che, ove sia stata accertata la violazione dell'art. 3 CEDU, il ristoro è rappresentato da una «riduzione della pena detentiva ancora da spiare» e, solo in via residuale, nel caso di pena incapiente, vale a dire inferiore ai giorni di riduzione di pena cui il soggetto ha diritto a titolo di ristoro — nella misura di 1/10 dei giorni in cui ha subito il pregiudizio — da una liquidazione di una somma di denaro a titolo di risarcimento del danno quantificata in € 8 per ogni giorno in cui il reclamante ha subito il pregiudizio.

Trattasi di una norma di stretta interpretazione letterale che non consente un'applicazione analogica.

La domanda principale pertanto deve essere dichiarata inammissibile.

Ritiene questo giudice remittente non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 35-ter o.p. nella parte in cui non prevede un rimedio compensativo effettivo nei confronti dell'internato nei casi in cui si sia accertata la violazione dell'art. 3 CEDU, per violazione degli artt. 3, 24, 25 e 117, comma 1 Cost.

La questione appare rilevante posto che nel caso concreto il magistrato di sorveglianza, adito dall'internato ai sensi dell'art. 35-ter o.p., si trova nell'impossibilità di concedere sia una riduzione di pena, trattandosi di misura di sicurezza — peraltro senza termine massimo di durata — sia un ristoro economico dovendo, si ripete, lo stesso, presupporre l'incapienza della pena da spiare.

Invero l'internato, quale soggetto sottoposto alla misura di sicurezza detentiva della casa lavoro, fattispecie quest'ultima non soggetta ad un termine massimo di durata (con l'eccezione introdotta per le sole misure di sicurezza psichiatriche detentive ai sensi dell'art. 1, comma 1-*quater*, decreto-legge 31 marzo 2014, n. 51, convertito in legge n. 81/2014) (2) non otterrebbe alcun ristoro dalla riduzione della sua durata disposta ai sensi dell'art. 35-ter o.p. potendo il magistrato di sorveglianza procedere ad una proroga della misura di sicurezza nell'ambito dello speciale procedimento di riesame di pericolosità sociale previsto dall'art. 208 c.p., norma attualmente in vigore e da ritenersi non abrogata implicitamente, procedura che rende in concreto ineffettiva anche la tutela risarcitoria.

*In primis* appare evidente la violazione dell'art. 3 Cost. dal punto di vista soggettivo, stante l'evidente disparità di trattamento tra detenuto ed internato, in relazione all'art. 35-ter o.p., sia dal punto di vista oggettivo.

Sotto il primo profilo rileva l'impossibilità, da parte dell'internato di azionare il rimedio giurisdizionale di cui all'art. 35-ter o.p., laddove invece tale facoltà è espressamente riconosciuta al detenuto, potendo invece l'internato esperire tutti gli altri rimedi previsti dagli articoli 14-ter, 35-bis e 69, comma 6, o.p.

Sotto il profilo oggettivo emerge un chiaro contrasto tra l'art. 35-ter o.p. e l'art. 1, comma 2, decreto-legge 26 giugno 2014, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 117. Tale ultima disposizione, di natura transitoria, ha regolato il regime della proponibilità dei ricorsi ex art. 35-ter con quelli già pendenti alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'art. 3 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali presentati dai detenuti e dagli internati. Il comma 2 dell'art. 1 del decreto-legge 92/2014 ha precisato che i ricorrenti CEDU, siano essi detenuti o internati, possono proporre il reclamo ai sensi dell'art. 35-ter o.p. innanzi al giudice nazionale entro il termine di decadenza di sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 92/2014 citato purché entro il predetto termine non sia intervenuta una pronuncia della Corte sulla ricevibilità del ricorso stesso.

La discrasia del sistema emerge quindi non solo dalla disparità di trattamento tra detenuti ed internati, da un lato, ma anche all'interno degli stessi internati, ricorrenti Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e non, potendo solo i primi e non i secondi presentare reclamo ex art. 35-ter o.p. alle condizioni prima precisate (rispetto del termine di decadenza e mancata pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla ricevibilità del reclamo).

Appare altresì violato il principio costituzionale della necessaria tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi previsto dall'art. 24 Cost. poiché per gli internati non ricorrenti Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non è previsto uno specifico rimedio compensativo nel caso di violazione — attuale e non — dell'art. 3 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali subita in costanza di misura di sicurezza detentiva.

(2) A norma del quale: «le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione edittale massima».



Invero, come l'ergastolano, anche l'internato non gode di una pena residua da espiare, non potendosi in nessun modo in tal senso intendere la scadenza della misura di sicurezza, di per sé soggetta al buon esito del riesame periodico sull'attualità della pericolosità sociale. Di qui l'impossibilità di liquidare una somma a titolo di risarcimento del danno, liquidazione che presuppone — come già detto — una pena detentiva da espiare inferiore a quella da ridurre, cioè incapiante.

Risulta altresì violato il parametro di cui all'art. 25 Cost. nella misura in cui l'internato viene privato del giudice naturale precostituito per legge — il magistrato di sorveglianza — per la tutela dei propri diritti in costanza di misura di sicurezza detentiva.

Infine risulta violato l'art. 117, comma 1 Cost., nella misura in cui la normativa nazionale cristallizzata nell'art. 35-ter o.p., viola i parametri sub-costituzionali (sent. Corte Cost n. 348/2007) (3) di cui agli articoli 3 (proibizione della tortura) (4) 6 (diritto ad un equo processo) (5) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo) (6) CEDU. Con stretto riferimento ai principi convenzionali, assunti quali parametri interposti cui la norma appare in conflitto, occorre altresì richiamare pronunce della Corte europea secondo cui l'esecuzione di una sentenza, da qualsiasi parte promani, deve essere considerata come facente parte integrante del processo ai sensi dell'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Immobiliare Saffi c. Italia, n. 22773/93; Hornsby c. Grecia del 19 marzo 1997). L'art. 6 della Convenzione è posto a garanzia, oltretutto del corretto svolgimento del processo, anche dell'effettività della sua fase esecutiva.

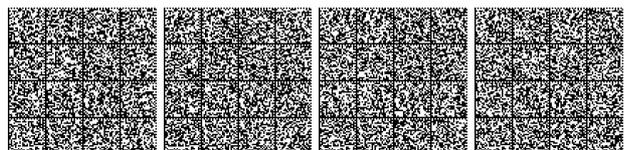
L'attuale assetto dell'art. 35-ter o.p., non menzionando l'internato tra i legittimati *ad causam* né prevedendo un rimedio risarcitorio diretto, appare lacunoso, e, data la rilevanza della questione, sussistono in definitiva ragioni di contrasto della norma contenuta nell'art. 35-ter o.p., con gli artt. 3, 24, 25 e 117, comma 1 Cost., in quanto tale, necessitante di un intervento additivo della Corte volto ad inserire l'internato tra i legittimati ad esperire il reclamo ex art. 35-ter o.p., e quale conseguenza, nel caso di fondatezza della domanda, la riduzione della durata della misura di sicurezza e/o il ristoro pecuniario a titolo di rimedio risarcitorio. Tale soluzione prospettata è l'unica che consenta di ripristinare una condizione di legalità nell'ambito dell'esecuzione della misura di sicurezza detentiva nel caso di accertato trattamento inumano e/o degradante. Trattasi invero di una decisione che sembra costituire un'attività che non eccede i limiti di intervento della Corte e che non implica scelte affidate alla discrezionalità del legislatore, potendo la Corte riempire la lacuna normativa facendola derivare implicitamente dal sistema esistente (*cf.* Corte costituzionale n. 113/12

(3) Ai paragrafi 4.6. e seguenti della citata sentenza n. 348/2007 della Corte costituzionale, si legge: «Poiché le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo, la naturale conseguenza che deriva dall'art. 32, paragrafo 1, della Convenzione è che tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione. Non si può parlare quindi di una competenza giurisdizionale che si sovrappone a quella degli organi giudiziari dello Stato italiano, ma di una funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia. 4.7. - Quanto detto sinora non significa che le norme della CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo, acquistano la forza delle norme costituzionali e sono perciò immuni dal controllo di legittimità costituzionale di questa Corte. Proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione. La particolare natura delle stesse norme, diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, fa sì che lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali (ex plurimis, sentenze n. 183 del 1973, n. 170 del 1984, n. 168 del 1991, n. 73 del 2001, n. 454 del 2006) o dei principi supremi (ex plurimis, sentenze n. 30 e n. 31 del 1971, n. 12 e n. 195 del 1972, n. 175 del 1973, n. 1 del 1977, n. 16 del 1978, n. 16 e n. 18 del 1982, n. 203 del 1989), ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le «norme interposte» e quelle costituzionali. L'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una nonna legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra nonna sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione. In occasione di ogni questione nascente da pretese contrasti tra norme interposte e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta».

(4) Articolo 3 Proibizione della tortura: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

(5) Articolo 6 CEDU Diritto a un equo processo «1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia. 2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. 3. In particolare, ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza».

(6) Articolo 13 CEDU Diritto a un ricorso effettivo «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».



del 18 aprile 2012). In definitiva questo modo, si ripete, verrebbero meno le discriminazioni fra detenuti ed internati nell'ambito della loro tutela riconosciuta dalle leggi nazionali e sovranazionali.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 35-ter e 69 o.p.;*

*Dichiara l'inammissibilità sopravvenuta del reclamo per i periodi di pena espiata e relativa al provvedimento di cumulo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Udine del 26 febbraio 2014 nonché per i periodi di detenzione antecedenti al 24 febbraio 2014, in quanto non afferenti all'ultimo provvedimento di cumulo citato;*

*Dichiara l'inammissibilità del reclamo in relazione ai periodi di internamento trascorsi precedentemente all'8 dicembre 2011;*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter, legge 26 luglio 1975, n. 354, come introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 117, nella parte in cui non prevede gli internati tra i soggetti legittimati a proporre la relativa istanza e nella parte in cui non prevede, nel caso di accertata violazione dell'art. 3 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per un periodo non inferiore a 15 giorni, la riduzione della durata della misura di sicurezza detentiva e/o il ristoro pecuniario a titolo di rimedio risarcitorio, per violazione degli articoli 3, 24, 25, e 117, comma 1 Cost. (nella parte in cui recepisce gli articoli 3, 6 e 13 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo del 4 novembre 1950, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848);*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Padova, 3 marzo 2016

*Il Magistrato di sorveglianza: SILVIA FRANZOSO*

16C00170

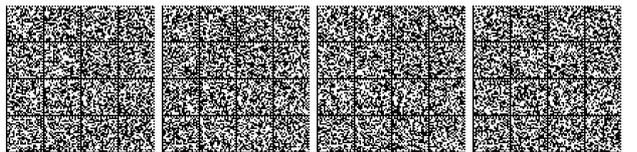
LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-026) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).**

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

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

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



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



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

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

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

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**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, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

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**

Prezzo 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.





€ 4,00

