

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 19

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 aprile 2014

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, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2014 (della Regione Piemonte).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Commissariamento delle Province - Applicazione del commissariamento «straordinario» delle amministrazioni provinciali, di cui all'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ai casi di scadenza naturale del mandato nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengono tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014 - Cessazione al 30 giugno 2014 dei commissariamenti già avviati e di quelli di nuova attivazione - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata introduzione o protrazione di commissariamenti finalizzati ad attuare la disciplina di riforma delle Province recata dai decreti-legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 220 del 2013 - Elusione e violazione del giudicato costituzionale - Impedimento dell'elezione degli organi provinciali, in contrasto con i principi di democraticità e diretta rappresentanza che connotano l'ente provinciale - Violazione del principio di ragionevolezza - Carezza di adeguato fondamento sostanziale per la compressione dei diritti elettorali - Violazione della Carta europea dell'autonomia locale e conseguente inosservanza di obblighi internazionali - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del divieto (posto dalla legge «rinforzata» n. 243 del 2012 e riferibile anche alla legge di stabilità) di inserire norme a carattere ordinamentale e organizzatorio nella legge di bilancio.

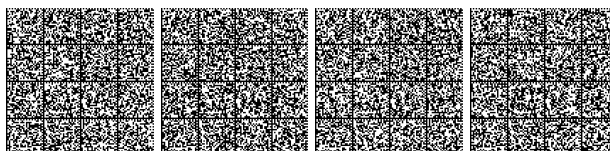
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 325 e 441.
- Costituzione, artt. 1, 3, 5, 81 (come sostituito dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1), 97, 114, 117, primo comma, e 136, nonché VIII disposizione transitoria e finale; Carta europea dell'autonomia locale firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata dall'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439; legge 24 dicembre 2012, n. 243, artt. 15, comma 2, e 21.

Pag. 1

- N. 21. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2014 (della Regione Veneto).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Commissariamento delle amministrazioni provinciali - Previsione di commissariamenti nei casi di scadenza naturale del mandato, nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengano in una data compresa tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014 - Previsione che i commissariamenti già avviati e quelli di nuova attivazione cessano al 30 giugno 2014 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata istituzione o rinnovo di commissariamenti eccezionali basati sulla disciplina di riforma delle Province dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza della Corte costituzionale n. 210/2013 - Lesione del principio di autonomia degli enti locali - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dell'autonomia costituzionale e finanziaria regionale, nonché dell'autonomia provinciale - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 325.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 190 (tra cui rientrano le Regioni, le Province autonome, gli enti locali ed i rispettivi enti strumentali) non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto - Previsione che l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione nel rispetto dei prezzi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili - Previsione, altresì, che i contratti stipulati in violazione delle disposizioni del comma presente sono nulli - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Lesione della competenza regionale relativa all'esercizio dei compiti di amministrazione diretta nelle materie di propria competenza - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del diritto di proprietà pubblica regionale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 388.
- Costituzione, artt. 3, 42, 117, comma quarto, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione di modifiche ai contenuti del patto di stabilità interno riguardo ai limiti della facoltà di spesa posti in capo alle Regioni, rispetto al parametro di eurocompatibilità, mediante adozione di una tabella contenente i limiti di spesa individuali a valere, per ciascuna Regione a statuto ordinario, per gli anni dal 2014 al 2017 - Previsione del limite massimo di spesa per la Regione Veneto di 1.515 milioni di euro per il 2014 e di 1.485 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di leale collaborazione.

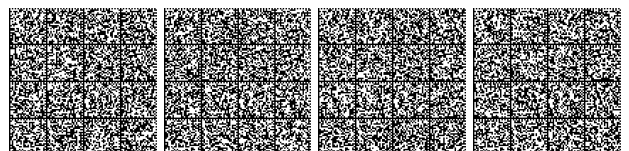
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 496, 497, 498, 499, 500 e 501.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 119, comma terzo, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsto ampliamento della capacità impositiva e fiscale già riconosciuta alle Province di Trento e Bolzano dallo Statuto per il Trentino-Alto Adige, in particolare con riferimento all'elisione dei limiti stabiliti dall'art. 5 del d.P.R. n. 670/1972 - Ricorso della Regione Veneto - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificato regime di favore della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano - Lesione degli obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, con riferimento alla libertà di impresa e alla libertà di concorrenza - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 518.
- Costituzione, artt. 3, 11, 23, 117, primo comma, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che gli enti locali possono, con propria motivata deliberazione, escludere dal regime limitativo le assunzioni per le singole aziende speciali ed istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB), fermo restando l'obbligo di garantire il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di assistenza e beneficenza - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 557.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.....



- n. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2014 (della Regione Puglia).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Addizionale regionale IRPEF - Differimento all'anno 2015 della decorrenza dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 che consentono alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito della suddetta addizionale, di disporre detrazioni in favore della famiglia e altre misure di sostegno sociale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato impedimento alla Regione, sul presupposto interpretativo che l'addizionale IRPEF debba considerarsi quale «compartecipazione al gettito di un tributo erariale», di «disporre» della quota dell'addizionale IRPEF ad essa assegnata a tale titolo - Violazione dell'autonomia di entrata della Regione, con specifico riferimento alle possibilità di disporre delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al suo territorio, nonché lesione della potestà legislativa regionale in materia di entrate tributarie, con specifico riferimento al potere di disporre detrazioni all'addizionale IRPEF assegnata dalla legge statale alle Regioni.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 509.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Addizionale regionale IRPEF - Differimento all'anno 2015 della decorrenza dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 che consentono alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito della suddetta addizionale, di disporre detrazioni in favore della famiglia e altre misure di sostegno sociale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato impedimento alla Regione, sul presupposto interpretativo che l'addizionale IRPEF debba considerarsi quale «compartecipazione al gettito di un tributo erariale», di «disporre» liberamente della quota dell'addizionale IRPEF ad essa assegnata a tale titolo (in particolare, scegliendo di utilizzare una detrazione come strumento di spesa pubblica in luogo della erogazione positiva di prestazioni sociali a carico del proprio bilancio e delle proprie strutture amministrative) - Violazione dell'autonomia di spesa della Regione, con specifico riferimento alle possibilità di disporre delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al suo territorio, nonché lesione della potestà legislativa regionale nelle materie delle entrate tributarie regionali e delle politiche sociali, con specifico riferimento al potere di disporre detrazioni per finalità sociali all'addizionale IRPEF assegnata dalla legge statale alle Regioni.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 509.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Addizionale regionale IRPEF - Differimento all'anno 2015 della decorrenza dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 che consentono alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito della suddetta addizionale, di disporre detrazioni in favore della famiglia e altre misure di sostegno sociale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata limitazione, sul presupposto interpretativo che l'addizionale IRPEF debba considerarsi quale «tributo proprio regionale», della possibilità per la Regione di «stabilire» e «applicare» un tributo proprio secondo le determinazioni frutto della propria autonomia di entrata e della propria potestà tributaria - Lesione della potestà legislativa della Regione nella materia dei tributi propri regionali.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 509.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Addizionale regionale IRPEF - Differimento all'anno 2015 della decorrenza dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 che consentono alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito della suddetta addizionale, di disporre detrazioni in favore della famiglia e altre misure di sostegno sociale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato impedimento alla Regione, sul presupposto interpretativo che l'addizionale IRPEF debba considerarsi quale «tributo proprio regionale», di «stabilire» e «applicare» un tributo proprio secondo le proprie libere opzioni (in particolare, scegliendo di utilizzare una detrazione come strumento di spesa pubblica in luogo della erogazione positiva di prestazioni sociali a carico del proprio bilancio e delle proprie strutture amministrative) - Contrasto con l'autonomia regionale di spesa, nonché con la potestà legislativa regionale in materia di tributi propri e in materia di politiche sociali.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 509.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Addizionale regionale IRPEF - Differimento all'anno 2015 della decorrenza dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 che consentono alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito della suddetta addizionale, di disporre detrazioni in favore della famiglia e altre misure di sostegno sociale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata posticipazione per la terza volta consecutiva del termine iniziale di applicabilità di una norma attuativa dell'autonomia finanziaria e delle connesse potestà legislative assegnate alla Regione - Introduzione di una disciplina priva del carattere transitorio che potrebbe giustificarla, in via eccezionale e per straordinarie esigenze di coordinamento della finanza pubblica - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione della potestà legislativa regionale in materia di entrate tributarie.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 509.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Addizionale regionale IRPEF - Differimento all'anno 2015 della decorrenza dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 che consentono alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito della suddetta addizionale, di disporre detrazioni in favore della famiglia e altre misure di sostegno sociale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato ingiustificato impedimento alla Regione di disporre della quota dell'addizionale IRPEF ad essa assegnata, al fine di perseguire politiche di sostegno sociale a favore di soggetti svantaggiati, mediante le apposite detrazioni contemplate dai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011, mentre consente di disporre delle medesime somme, e al fine di perseguire le medesime politiche, tramite disposizioni di spesa e l'erogazione positiva di contributi e sussidi a favore degli stessi beneficiari - Violazione dei principi di razionalità e ragionevolezza, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché del principio di certezza del diritto e chiarezza normativa - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione della potestà legislativa regionale in materia di entrate tributarie.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 509.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 97, 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo.....



- N. 10. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria l'11 marzo 2013.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno promosso da Marco Travaglio nei confronti del senatore Maurizio Gasparri in relazione ad alcune dichiarazioni rese in articoli di stampa e nel corso di trasmissioni televisive - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 20 dicembre 2012.

– Costituzione, art. 68, primo comma. Pag. 36

- N. 59. Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 25 novembre 2013.

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

– Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

– Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 40

- N. 60. Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 25 novembre 2013.

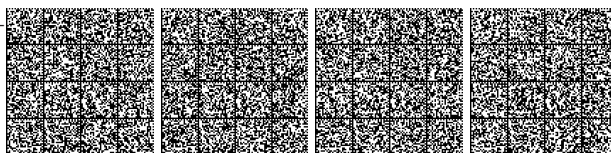
Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

– Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

– Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 47



- N. **61.** Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 25 novembre 2013.
Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.
- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-*bis*, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. *b*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
 - Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 53
- N. **62.** Ordinanza del Tribunale di Milano del 18 dicembre 2013.
Reati tributari - Delitto di omesso versamento di IVA - Denunciata previsione, relativamente ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011, di una soglia di punibilità di euro 50.000, inferiore a quelle previste per i delitti di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima delle modifiche operate dal suddetto decreto-legge n. 138 del 2011 (rispettivamente, euro 103.291,38 ed euro 77.468,53) - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.
- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*ter*, in relazione all'art. 10-*bis* del medesimo decreto legislativo.
 - Costituzione, art. 3. Pag. 60
- N. **63.** Ordinanza del Tribunale di Milano del 12 dicembre 2013.
Procedimento civile - Cause nelle quali il tribunale giudica in primo grado in composizione collegiale (nella specie: Separazione giudiziale dei coniugi) - Rimessione al Collegio - Omessa previsione che «il giudice può decidere la causa ai sensi dell'art. 281-*sexies* c.p.c.» - Conseguente impossibilità per il giudice istruttore di fissare udienza dinanzi al Collegio per la decisione a seguito di trattazione orale - Violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza - Violazione del principio del giusto processo.
- Codice di procedura civile, art. 189.
 - Costituzione, artt. 3 e 111. Pag. 61



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 20

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2014
(della Regione Piemonte)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Commissariamento delle Province - Applicazione del commissariamento «straordinario» delle amministrazioni provinciali, di cui all'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ai casi di scadenza naturale del mandato nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengono tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014 - Cessazione al 30 giugno 2014 dei commissariamenti già avviati e di quelli di nuova attivazione - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata introduzione o protrazione di commissariamenti finalizzati ad attuare la disciplina di riforma delle Province recata dai decreti-legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 220 del 2013 - Elusione e violazione del giudicato costituzionale - Impedimento dell'elezione degli organi provinciali, in contrasto con i principi di democraticità e diretta rappresentanza che connotano l'ente provinciale - Violazione del principio di ragionevolezza - Carenza di adeguato fondamento sostanziale per la compressione dei diritti elettorali - Violazione della Carta europea dell'autonomia locale e conseguente inosservanza di obblighi internazionali - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del divieto (posto dalla legge «rinforzata» n. 243 del 2012 e riferibile anche alla legge di stabilità) di inserire norme a carattere ordinamentale e organizzatorio nella legge di bilancio.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 325 e 441.
- Costituzione, artt. 1, 3, 5, 81 (come sostituito dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1), 97, 114, 117, primo comma, e 136, nonché VIII disposizione transitoria e finale; Carta europea dell'autonomia locale firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata dall'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439; legge 24 dicembre 2012, n. 243, artt. 15, comma 2, e 21.

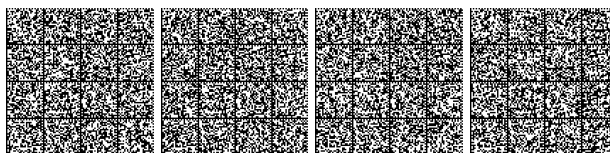
Ricorso della regione Piemonte, (cod. fisc. 80087670016) in persona del Presidente della Giunta regionale Roberto Cota, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. n. 16-7130 del 24 febbraio 2014 (doc. 1), rappresentata e difesa – come da procura a margine del presente atto — dall'avv. Prof. Giandomenico Falcon di Padova (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E), dall'avv.ssa Giovanna Scollo dell'Avvocatura Regionale (cod. fisc. SCLGNN54B54C351Y) e dall'avv. Luigi Manzi di Roma (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y), con domicilio eletto in Roma presso l'avv. Manzi, via Confalonieri 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 325 e 441, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2014), pubblicata nella *G.U.* n. 302 del 27 dicembre 2013, per violazione:

- degli artt. 1, 3, 5, 81, 97, 114, 117 primo comma, 136 e della VIII disp. transitoria e finale Cost.;
- della Carta europea delle autonomie locali, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata dall'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439;
- dell'art. 15, comma 2, e dell'art. 21 l.243/2012, sotto i profili e nei modi di seguito illustrati.

FATTO

Nella legge 27 dicembre 2013, n. 147 (recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2014) sono state inserite, all'interno dell'art. 1, due disposizioni relative al “commissariamento delle Province”, che conseguirebbe alla scadenza naturale del mandato o alla cessazione anticipata dei relativi organi rappresentativi, oppure alla scadenza di un precedente periodo di commissariamento.



Si tratta in primo luogo del comma 325, secondo il quale «le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, relative al commissariamento delle amministrazioni provinciali si applicano ai casi di scadenza naturale del mandato nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengono in una data compresa tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014».

E si tratta, in secondo luogo, del comma 441, secondo cui «le gestioni commissariali [delle amministrazioni provinciali] di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 15 ottobre 2013, n. 119, nonché quelle disposte in applicazione dell'articolo 1, comma 115, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, cessano il 30 giugno 2014».

Per una migliore comprensione della vicenda, e delle ragioni del presente ricorso, converrà ricordare da un lato i presupposti ed il significato del commissariamento “a regime”, previsto dall'art. 141, del decreto legislativo 267 del 2000 (Testo unico enti locali), dall'altro il significato dei commissariamenti “straordinari”, disposti a partire dal d.l. n. 201 del 2011 come strumento di attuazione della “riforma” dell'ordinamento provinciale disposta dallo stesso decreto: che in seguito — come ben noto — è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 220 del 2013 di codesta ecc.ma Corte costituzionale.

È ovvio che nella vita fisiologica degli enti locali, Comuni e Province, non vi è bisogno di alcun commissariamento, dal momento che all'approssimarsi della scadenza degli organi elettivi vengono tempestivamente indette le nuove elezioni, secondo le regole disposte dal Testo unico sopra citato.

Il commissariamento si rende necessario, ed è come tale disciplinato dall'art. 141, del decreto legislativo 267 del 2000, quando si verificano determinati eventi straordinari: quando i consigli «compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico» (lett. *a*); quando «non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi» a causa delle «dimissioni del sindaco o del presidente della provincia»; quando vi sia «cessazione dalla carica per dimissioni contestuali ... della metà più uno dei membri assegnati» o quando vi sia «riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio» lett. *b*); «quando non sia approvato nei termini il bilancio» (lett. *c*).

Si tratta di ipotesi di varia natura, che hanno in comune il fatto che esse tutte impongono di provvedere a nuove elezioni al di fuori del normale susseguirsi delle legislature, e dunque senza che sia possibile prevedere ed organizzare tempestivamente le nuove elezioni. Di qui la necessità di un “commissario” che guidi l'amministrazione dell'ente fino al momento in cui sia possibile ripristinare la rappresentanza elettiva.

In altre parole, il commissariamento previsto dall'art. 141 TU non solo non contraddice la natura politica e rappresentativa dell'ente, ma è strumentale alla sua realizzazione, in una situazione di oggettiva impossibilità di provvedervi diversamente ed immediatamente.

Natura del tutto diversa ha il commissariamento previsto dall'art. 23, comma 20, del d.l. n. 201 del 2011: esso non era finalizzato al ripristino del carattere direttamente elettivo delle amministrazioni provinciali, il quale era stato soppresso dai precedenti commi dello stesso articolo, che aveva assegnato alle Provincia natura di ente rappresentativo dei Comuni componenti; era finalizzato, invece, a consentire l'amministrazione dell'ente nel periodo necessario all'attuazione delle nuove disposizioni. Tale diversa natura non può essere nascosta dalla circostanza che il comma 20 dell'art. 23 richiama l'applicazione dello stesso art. 141 TU: tale applicazione, infatti, avviene al di fuori dei suoi presupposti e soprattutto al di fuori delle sue finalità, realizzando dunque il diverso istituto ora descritto.

L'attuazione del d.l. n. 201 del 2011 incontrò, come è noto, forti resistenze, ed il Governo decise di intervenire ulteriormente con il d.l. n. 95 del 2012, che — pur confermando le scelte ordinamentali del d.l. n. 201 del 2011 — mirava anche ad una drastica riduzione del numero degli enti.

Fatto sta che nel prolungarsi del periodo transitorio fu ritenuto necessario provvedere a nuovi commissariamenti delle amministrazioni provinciali per le quali mano a mano maturavano i presupposti del rinnovo.

Vi si provvede con l'art. 1, comma 115, della legge n. 228/2012, espressamente rivolto (tra l'altro) «al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale ed al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135».

Esso prevede la nomina di un commissario straordinario negli enti provinciali ove si verificano la scadenza naturale o anticipata del mandato dei relativi organi entro il 31 dicembre 2013, oppure la scadenza dell'incarico di Commissario straordinario. In particolare, esso era strumentale alla riforma degli enti provinciali recata dall'art. 23, commi 14 — 20-*bis*, del d.l. decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) e successivamente dagli artt. 17 e 18 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135).



Come è ben noto, l'intero complesso normativo dedicato alla riforma delle Province sia dal d.l. n. 201 del 2011, sia dagli articoli 17 e 18 del successivo decreto-legge n. 95 del 2012, è rimasto travolto dalla sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 220 del 2013, la quale ha sancito l'illegittimità del ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza per riforme ordinamentali quale quella prefigurata per le Province.

La pronuncia toccava direttamente anche il comma 20 dell'art. 23, sulla cui base erano stati disposti i commissariamenti "straordinari" di cui si è detto, quelli rivolti non al rinnovo delle rappresentanze elettive, ma alla loro sostituzione con organi a rappresentanza indiretta. Questi erano dunque ora privi di base giuridica.

Non era invece formalmente toccato dalla sentenza l'art. 1, comma 115, della legge n. 228/2012: formalmente soltanto, però, dal momento che l'intero disposto di tale comma era fortemente intrecciato sia con il d.l. n. 201/2011 che con il d.l. n. 95/2012, e con le relative disposizioni sull'ordinamento delle Province. Anch'esso, dunque, doveva ritenersi necessariamente paralizzato nella sua efficacia.

Il venir meno della riforma dell'ordinamento provinciale privava dunque i commissari sia della loro legittimazione sia del loro compito istituzionale.

Giuridicamente, diveniva necessario rimettere in moto, per quanto possibile, le regole ordinarie, e dunque semmai incaricare i commissari, sulla base di una nuova legittimazione, di organizzare il rinnovo delle amministrazioni provinciali scadute, secondo le regole del testo unico enti locali (come ha giustamente ritenuto e deciso, sulla base degli eventi, il TAR della Liguria, nella sentenza n. 295 del 2014).

Nel frattempo, tuttavia, il Governo aveva presentato alla Camera (20 agosto 2013) il disegno di legge C. 1542, che in sostanza riprendeva le linee della riforma provinciale già approvata con i decreti-legge 201/2011 e 95/2012.

Veniva anche approvata la legge 15 ottobre 2013, n. 119, che all'art. 2, comma 1, disponeva come segue:

«Fermo restando quanto previsto dall'art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, sono fatti salvi i provvedimenti di scioglimento degli organi e di nomina dei commissari straordinari delle amministrazioni provinciali, adottati, in applicazione dell'articolo 23, comma 20, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ai sensi dell'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, nonché gli atti e i provvedimenti adottati, alla data di entrata in vigore della presente legge, dai medesimi commissari straordinari».

Nel quadro di quanto esposto risulta ora agevole percepire la natura e la portata di quanto stabilito con i due commi oggetto della presente impugnazione.

In sintesi, a norma del comma 325 (art. 1, legge n. 147/2013) sono attivati nuovi commissariamenti provinciali nel periodo 1° gennaio - 30 giugno 2014; e, a norma del comma 441 (art. 1, legge n. 147/2013), è fissata la scadenza del 30 giugno 2014 sia per i commissariamenti provinciali precedentemente avviati, sia per quelli che si attivino in forza della nuova disposizione. Il tutto — conviene fin d'ora sottolinearlo — nel quadro e con riferimento alla riforma degli enti provinciali già operata dai d.l. n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, nonostante che questa non abbia più, dopo la sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 220 del 2013, alcuna esistenza giuridica.

Ad avviso della ricorrente regione Piemonte le nuove disposizioni recate dai commi 325 e 441 della legge n. 147 del 2013 sono costituzionalmente illegittime per le ragioni che verranno di seguito esposte.

Sia consentito qui di aggiungere che le norme qui contestate produrranno i loro effetti anche in Piemonte, e che la Regione Piemonte ricorre anche in rappresentanza degli enti locali della regione.

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 325 e 441, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per violazione dell'art. 136 della Costituzione.

Come risulta dalla esposizione in Fatto, le disposizioni qui impugnate (commi 325 e 441, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) sono strettamente legate alla disciplina sulla riforma delle Province recata dall'art. 23, commi da 14 a 20-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214); e dagli artt. 17 e 18, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (come convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135). Esse, in effetti, non fanno che disporre nuovi commissariamenti e protrarre sino al 30 giugno 2014 quelli già disposti nella stessa prospettiva e secondo le stesse regole entro le quali erano disposti i precedenti commissariamenti "straordinari". Ciò risulta agevolmente dalla circostanza che il comma 325 — nel disporre i nuovi



commissariamenti — si richiama alle le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, a loro volta fondate sulla vigenza del d.l. n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012; e dalla circostanza che il comma 441 — nel protrarre i commissariamenti fino al 30 giugno 2014 — si riferisce a quelli di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 15 ottobre 2013, n. 119 (cioè sempre quelli disposti dal d.l. n. 201 del 2011) e a quelli disposti — ancora - in applicazione dell'articolo 1, comma 115, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 228: cioè sempre a quelli di cui al complesso normativo formato dal d.l. n. 201 del 2011 e dal d.l. n. 95 del 2012. Si tratta, dunque, ancora di un commissariamento finalizzato non al ripristino delle amministrazioni provinciali elettive, ma all'attuazione di norme di riforma delle Province (art. 23, commi da 14 a 20-*bis*, d.l. 201/2011; e artt. 17 e 18, l.d. 95/2012): di quelle stesse norme di riforma che sono state dichiarate incostituzionali da codesta Ecc.ma Corte costituzionale con sentenza 3-19 luglio 2013, n. 220.

Risulta dunque evidente, ad avviso della ricorrente Regione, l'illegittimità costituzionale sia del comma 325 che del comma 441, in quanto essi — ignorando gli effetti della sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 220 del 2013 — introducono o propongono nuovi commissariamenti nella prospettiva della attuazione di disposizioni non più esistenti perché dichiarate incostituzionali.

Invero, la nomina di commissari «straordinari» nelle amministrazioni provinciali scadute, finalizzati alla realizzazione della complessa «ristrutturazione» degli enti provinciali, come disposta dalla decretazione legislativa d'urgenza (d.l. 201/2011, art. 23, commi 14 - 20-*bis*; e d.l. 95/2012, artt. 17 e 18), poteva nel 2011 e nel 2012 risultare legittima, subordinatamente (s'intende) alla legittimità costituzionale della disciplina che si trattava allora di attuare. Ma essa non può certamente considerarsi legittima, una volta che continui a fare riferimento alle stesse discipline già dichiarate incostituzionali.

Si tratta dunque di commissariamenti che anziché essere finalizzati al ripristino delle amministrazioni provinciali elettive, tuttora previste dal diritto costituzionale e legislativo vigente, sono finalizzati all'attuazione di regole illegittime e non più esistenti.

Si tratta, in particolare, di previsioni che eludono o addirittura violano la sentenza n. 220 del 2013, di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in quanto, portando ad ulteriore compimento la disciplina di riforma delle Province ideata in via d'urgenza (con decreto-legge) e come tale annullata, vengono a privarla degli effetti giuridici costituzionalmente stabiliti.

Ne risulta così violato l'art. 136 della Costituzione, secondo il quale «quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione». Sono dunque violati i principi relativi al giudicato costituzionale, in quanto le norme impugnate dispongono come se la disciplina annullata fosse ancora in vigore.

A questo riguardo, sia consentito qui di richiamare la consolidata giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, secondo la quale «il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, «anche se indirettamente», esiti corrispondenti» (sent. n. 245 del 2012, p. 4.1 in diritto, con rinvio alle precedenti sentenze n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963).

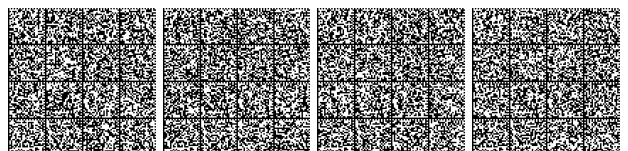
Poiché i commi 325 e 441 mirano a raggiungere un esito corrispondente a quello prefigurato dalla disciplina annullata, ne è evidente l'illegittimità sotto il profilo della violazione del giudicato costituzionale.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 325 e 441, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per violazione degli artt. 1, 5, 114, VIII Transitoria e finale della Costituzione.

Se pure non vi fosse il vizio indicato al precedente punto 1, ad avviso della ricorrente Regione gli impugnati commi sarebbero ugualmente illegittimi per violazione degli artt. 1, 5, 114, VIII Transitoria e finale della Costituzione.

Infatti, essi non sono finalizzati — come deve essere istituzionalmente il commissariamento, nel quadro di tali disposizioni — al ripristino degli organi in cui si manifesta il carattere direttamente elettivo, democratico e rappresentativo delle istituzioni provinciali, quale previsto — ad avviso della ricorrente Regione - dalle citate disposizioni costituzionali, ma sono al contrario finalizzate ad evitare tale ripristino. Tale finalità è resa evidente dall'incongruo richiamo — in ciascuno dei predetti commi — delle disposizioni che, sulla base del diverso contesto normativo allora (sia pure illegittimamente) ancora vigente, miravano alla costituzione di organi solo indirettamente rappresentativi del corpo elettorale provinciale.

Vengono così violati i presupposti costituzionali del commissariamento degli organi provinciali i quali — come appare dallo stesso art. 141 del Testo Unico — consistono nella necessità di interrompere la legislatura senza che sia stato possibile previamente organizzare le nuove elezioni, e dunque nella necessità di un organo straordinario che gestisca l'ente fino alle nuove elezioni.



Invece, il commissariamento delle Province sino al 30 giugno del 2014, disposto dai commi 325 e 441 dell'art. 1, della legge n. 147 del 2013, non solo è privo della motivazione che potrebbe giustificarlo (la gestione dell'ente per il tempo necessario per pervenire a nuove elezioni, secondo quanto dispone l'art. 141 del t.u. sull'ordinamento degli enti locali, d.lgs. 267/2000), ma persegue, sulla base di norme non più vigenti, la finalità opposta di evitare le nuove elezioni.

Tale finalità si riverbera dunque in violazione delle norme che assicurano il carattere democratico e direttamente rappresentativo dell'ente provinciale, al pari degli altri enti costitutivi della Repubblica. Risultano dunque violate le disposizioni costituzionali di cui all'art. 1, in connessione con l'art. 5 e con l'art. 114 Cost., che tali principi di democraticità e diretta rappresentanza popolare esprimono anche in relazione alle Province, oltre che il relazione allo Stato, alle Regioni ed ai Comuni. D'altronde, già prima della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione era considerato acquisito tale carattere dell'ente provincia, come emerge tra l'altro dalla VIII Disposizione finale e transitoria della Costituzione, che imponeva di convocare entro un anno "le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali": dove è evidente che per "elezioni" e per "organi elettivi" si intendono organi eletti direttamente dai cittadini.

È qui ora da aggiungere che il commissariamento disposto o prorogato dai commi 325 e 441 della legge n. 147 del 2013, che non può essere giustificato dal contesto normativo dei decreti-legge n. 201/2011 e n. 95/2012 (il riferimento al quale al contrario ne attesta l'illegittimità), non può essere giustificato sul piano costituzionale neppure dall'aspettativa dell'approvazione del disegno di legge n. 1542, richiamato nella parte in Fatto.

In primo luogo, a tale aspettativa non si richiamano le stesse disposizioni impugnate, che al contrario si riferiscono espressamente ai decreti-legge dichiarati *in parte qua* illegittimi.

In secondo luogo, il commissariamento non potrebbe essere costituzionalmente giustificato con riferimento a riforme ancora in fieri, ancorché evocate come prossime, senza tenere in considerazione il valore costituzionale dei principi in gioco. Infatti, nel trascorrere delle vicende legislative esposte nella parte in Fatto, sono ormai moltissime le amministrazioni provinciali che da molto tempo sono amministrate al di fuori delle regole costituzionali e legislative che le dovrebbero governare; e che intere comunità provinciali sono state private — o stanno per esserlo in forza delle disposizioni impugnate con il presente ricorso — del diritto, dato loro dalla Costituzione e dalle leggi attuative, di eleggere i propri rappresentanti.

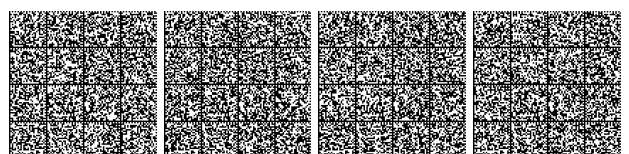
Risulta così violato in modo manifesto il principio democratico rappresentativo, in quanto sono impediti elezioni di organi provinciali: principio che primeggia nell'art. 1 della Costituzione e che, per il profilo che qui interessa, può essere declinato nell'ambito delle garanzie costituzionali di autonomia degli enti locali (artt. 5 e 114 Cost., VIII Disposizione transitoria e finale).

Sotto questa luce, è opportuno rammentare la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, che, con riguardo a norme legislative volte a sciogliere i consigli di enti locali per infiltrazioni mafiose, ha puntualizzato che si può giustificare «che l'aspetto proprio delle autonomie, quale quello della rappresentatività degli organi di amministrazione, possa temporaneamente cedere di fronte alla necessità di assicurare l'ordinato svolgimento della vita delle comunità locali, nel rispetto delle libertà di tutti ed al riparo da soprusi e sopraffazioni, estremamente probabili quando sui loro organi elettivi la criminalità organizzata possa immediatamente riprendere ad esercitare pressioni e condizionamenti» (Corte cost., sent. 103 del 1993, p. 5.4, in diritto). Se è quindi consentito un temporaneo vulnus del principio proprio (cardine) delle autonomie, cioè quello della rappresentatività degli organi degli enti locali, per gravi motivi di ordine pubblico, non si può invece giustificare la paralisi di organi rappresentativi, garantiti dal principio autonomistico (art. 5 e art. 114 Cost.), nella prospettiva di dare attuazione ad una disciplina legislativa (attualmente neppure approvata). Sotto il profilo della ragionevolezza e della carenza di un adeguato fondamento sostanziale per la compressione dei diritti elettorali è quindi violato anche l'art. 3 Cost.

Ciò anche a prescindere dai dubbi di legittimità costituzionali relativi allo stesso disegno di legge in corso di discussione, in relazione alla possibilità di escludere il voto popolare per la formazione degli organi fondamentali dell'ente provinciale. Sono note, infatti, le contestazioni che incontra la tesi che sia possibile contraddire il carattere direttamente elettivo delle Province con semplice legge ordinaria: contestazioni che la Regione Piemonte ha già ritenuto fondate quando ha presentato a codesta ecc.ma Corte costituzionale il ricorso n. 18 del 2012, deciso anch'esso con la citata sentenza n. 220 del 2013.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 325 e 441, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto viola la Carta europea delle autonomie locali (firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata dall'Italia con l. 30 dicembre 1989, n. 439).

Come è ben noto, l'art. 117, primo comma, della Costituzione sancisce che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».



Tra gli atti che determinano obblighi internazionali vi è la Carta europea delle autonomie locali, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata dall'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439.

Posto che non può essere messo in dubbio che la Provincia, per come è disegnata dalla Costituzione, costituisca "autonomia locale" ai sensi della Carta europea, occorre qui ricordare che l'art. 3 di essa afferma non solo che alle autonomie locali deve essere riconosciuto "il diritto e le capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici", ma esige che tale diritto sia "esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti".

Il commissariamento di enti provinciali tuttora pienamente riconosciuti come comunità e come autonomie locali dalla Costituzione e dalle leggi italiane, privo di una ragionevole motivazione e non rivolto al pronto ripristino della rappresentatività democratica nei termini di cui all'art. 3 della Carta, quale quello operato dai commi 325 e 441 (art. 1, legge n. 147/2013), qui impugnati, si traduce quindi nella violazione anche della Carta stessa. Ad essi viene infatti impedito di procedere alla diretta elezione dei propri organi rappresentativi.

In sintesi, i vizi sopra individuati in relazione alle disposizioni costituzionali che direttamente proteggono le autonomie locali corrispondono anche, per analoghe ragioni, alla violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui questo impone il rispetto degli obblighi internazionali legittimamente assunti, come codesta Corte costituzionale ha più volte ribadito a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 325 e 441, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

È inevitabile constatare che i recenti tentativi di riforma dell'ordinamento provinciale, e in particolare quelli tentati con i decreti-legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, per il modo costituzionalmente scorretto in cui sono stati realizzati, attestato dalla sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 220 del 2013, si sono tradotti soltanto in un fattore di turbamento del regolare esercizio dei diritti politici delle comunità provinciali e del regolare esercizio delle importanti funzioni assegnate alle Province.

Ora, dopo la ricordata pronuncia, anziché provvedere al pronto ripristino del fisiologico rinnovo delle amministrazioni provinciali, il legislatore ha invece rinnovato gli eccezionali commissariamenti, sulle stesse basi normative già dichiarate incostituzionali.

Tale determinazione, oltre ad incorrere nei vizi già censurati nei punti precedenti del presente ricorso, costituisce anche violazione dell'art. 97, secondo comma, della Costituzione, in quanto contraria al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

È ovvio che il legislatore, costituzionale o ordinario a seconda dei casi, può bene provvedere alla riforma degli ordinamenti provinciali. Ma è altrettanto ovvio che ciò esso deve fare, appunto, nei modi e con gli strumenti appropriati, laddove invece una legislazione inadeguata e palesemente incongruente, come quella qui contestata, non può che avere come risultato l'impedire il regolare svolgersi delle funzioni amministrative affidate alle province, compromettendone il "buon andamento".

Non si può negare, infatti, che anche in questo caso — come in quello giudicato da codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 70 del 2013, si tratti di "una disciplina normativa «foriera di incertezza», posto che essa «può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione» (punto 4 in diritto).

Né potrebbe obiettarsi che, al contrario, la nomina di un commissario sia volta ad assicurare la corretta gestione amministrativa. Ciò sarebbe vero ove l'amministrazione commissariale fosse imposta da coerenti presupposti (tali da condurre allo scioglimento di organi rappresentativi di governo, come stabilito dall'art. 141 del t.u. sull'ordinamento degli enti locali, d.lgs. 267/2000), e soprattutto se fosse il necessario punto di passaggio per il rinnovo degli organi amministrativi previsti dalle leggi, conformemente agli indirizzi costituzionali.

Invece, la nomina di commissari straordinari negli enti provinciali i cui organi rappresentativi sono semplicemente scaduti, fondati sul richiamo a norme non più vigenti, all'implicito scopo di attendere una problematica riforma dell'ordinamento provinciale, si traduce ad avviso della ricorrente Regione nella violazione del principio di "buon andamento", che non può che essere soddisfatto dalla mera cura dell'ordinaria amministrazione ad opera di un organo straordinario, ma lo può soltanto dall'esercizio pieno dei poteri di governo e amministrativi ad opera degli organi immediatamente e legittimamente rappresentativi della comunità provinciale.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 325 e 441, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per violazione dell'art. 81 della Costituzione, degli artt. 15 e 21 della legge 24 dicembre 2012, n. 243



L'art. 81 della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, prevede (all'ultimo comma) che sia una legge rinforzata (approvata a maggioranza assoluta dai due rami del Parlamento) a stabilire i contenuti della legge annuale di bilancio. A seguito di tale disposizione, è stata approvata la legge 24 dicembre 2012, n. 243, il cui articolo 15 è rubricato Contenuto della legge di bilancio.

Il comma 2 di questo articolo vieta l'inserimento nella legge di bilancio di norme a carattere ordinamentale e organizzatorio (oltre che di norme di delegazione legislativa). Lo stesso divieto si rinviene nella legge 31 dicembre 2009, n. 196 (di contabilità e finanza pubblica), in riferimento alle leggi annuali di stabilità: la legge di stabilità «non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio» (art. 11, comma 3, legge n. 196/2009).

Se prima (con la legge n. 196 del 2009) si poteva in ipotesi dubitare che il divieto fosse riconducibile alla stessa Costituzione, e che dunque non potesse essere superato dalla legge ordinaria, con l'inserimento del divieto nella legge rinforzata n. 243 del 2012, ogni dubbio risulta superato, e tale divieto assume valore di parametro di legittimità costituzionale: la legge n. 243 del 2012 è del resto destinata a completare il quadro costituzionale di principi e regole di contabilità e finanza pubblica, che ha il suo baricentro nell'articolo 81 della Costituzione.

E, se la legge di bilancio subentrerà alla legge di stabilità dal 2016 (in base all'art. 21, comma 2, legge n. 243/2012), sembra tuttavia chiaro che il divieto vada però applicato nella sua "rinnovata veste" anche in riferimento alla legge di stabilità.

Le norme sul commissariamento delle Province, contenute nell'art. 1, commi 325 e 441, della legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147/2013), sono evidentemente norme collegate ad una "riforma ordinamentale" che esse stesse contribuivano a realizzare (già comprese nell'art. 23, comma 20, del d.l. 201/2011, recante una disciplina di tipo "ordinamentale", come codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha stabilito, nella sent. 220 del 2013). Inoltre, esse hanno anche carattere organizzatorio, dato che alterano il normale funzionamento delle regole sulla composizione degli organi.

L'inclusione di tali norme nella legge di stabilità viola pertanto l'art. 15 della legge rinforzata n. 243 del 2012 (che assorbe il divieto già disposto dall'art. 11 della legge n. 196 del 2009) nella sua funzione di parametro di costituzionalità, assegnata a tale legge dall'art. 81 della Costituzione.

P.Q.M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 325 e 441 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2014), nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Torino-Roma, 24 febbraio 2014

Prof. avv. Falcon - Avv. Scollo - Avv. Manzi

14C00073

N. 21

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2014
(della Regione Veneto)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Commissariamento delle amministrazioni provinciali - Previsione di commissariamenti nei casi di scadenza naturale del mandato, nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengano in una data compresa tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014 - Previsione che i commissariamenti già avviati e quelli di nuova attivazione cessano al 30 giugno 2014 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata istituzione o rinnovo di commissariamenti eccezionali basati sulla disciplina di riforma delle Province dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza della Corte costituzionale n. 210/2013 - Lesione del principio di autonomia degli enti locali - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dell'autonomia costituzionale e finanziaria regionale, nonché dell'autonomia provinciale - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 325.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 190 (tra cui rientrano le Regioni, le Province autonome, gli enti locali ed i rispettivi enti strumentali) non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto - Previsione che l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione nel rispetto dei prezzi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili - Previsione, altresì, che i contratti stipulati in violazione delle disposizioni del comma presente sono nulli - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Lesione della competenza regionale relativa all'esercizio dei compiti di amministrazione diretta nelle materie di propria competenza - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del diritto di proprietà pubblica regionale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 388.
- Costituzione, artt. 3, 42, 117, comma quarto, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione di modifiche ai contenuti del patto di stabilità interno riguardo ai limiti della facoltà di spesa posti in capo alle Regioni, rispetto al parametro di eurocompatibilità, mediante adozione di una tabella contenente i limiti di spesa individuali a valere, per ciascuna Regione a statuto ordinario, per gli anni dal 2014 al 2017 - Previsione del limite massimo di spesa per la Regione Veneto di 1.515 milioni di euro per il 2014 e di 1.485 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 496, 497, 498, 499, 500 e 501.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 119, comma terzo, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsto ampliamento della capacità impositiva e fiscale già riconosciuta alle Province di Trento e Bolzano dallo Statuto per il Trentino-Alto Adige, in particolare con riferimento all'elisione dei limiti stabiliti dall'art. 5 del d.P.R. n. 670/1972 - Ricorso della Regione Veneto - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificato regime di favore della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano - Lesione degli obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, con riferimento alla libertà di impresa e alla libertà di concorrenza - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 518.
- Costituzione, artt. 3, 11, 23, 117, primo comma, e 120.

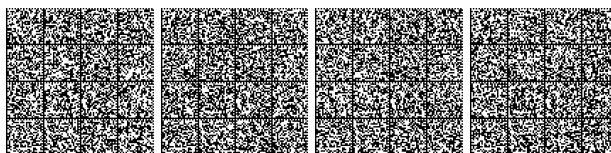
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che gli enti locali possono, con propria motivata deliberazione, escludere dal regime limitativo le assunzioni per le singole aziende speciali ed istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB), fermo restando l'obbligo di garantire il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di assistenza e beneficenza - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 557.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.

Ricorso proposto dalla REGIONE VENETO (C.F. 80007580279 - P. IVA 02392630279), in persona del Presidente della Giunta regionale, dr. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C9570) autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 162 del 20 febbraio 2014 (all. 1) rappresentato e difeso nel presente giudizio, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, come da mandato a margine del presente atto, dall'avv.to Ezio Zanon (C.F. ZNNZEI57L07B563K), Coordinatore della Avvocatura della Regione Veneto, e avv. Luigi Manzi (C.F. MNZLGU34E15HS01V), del foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio del secondo, in Roma via F. Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax n. 06.3211370, pec: luigimanzi@ordineavvocatiroma.org);

Contro PRESIDENTE CONSIGLIO DEI MINISTRI *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* presso la stessa, in Roma via dei Portoghesi 12,
e nei confronti di:

REGIONE TRENTO ALTO ADIGE, in persona del presidente *pro tempore*,



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, in persona del presidente *pro tempore*,
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, in persona del presidente *pro tempore*;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti norme della legge 27 dicembre 2013, n. 147, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)” pubblicata in *G.U.* n. 302 del 27 dicembre 2013:

art. 1, comma 325, per violazione degli artt. 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione;

art. 1, comma 388, per violazione degli artt. 3, 42, 117, IV comma, 118 e 119 della Costituzione;

art. 1, commi 496, 497, 498, 499, 500 e 501, per violazione degli artt. 117, comma III, 119, comma I, e 120 della Costituzione;

art. 1, comma 518, per violazione degli artt. 3, 11, 23, 117, I comma, e 120 della Costituzione;

art. 1, comma 557, per violazione degli artt. 117, commi III e IV, della Costituzione

FATTO E DIRITTO

L’approvazione della legge di stabilità per il 2014, L. 27 dicembre 2013, nella ricorrente formula, presente in questa tipologia di leggi deliberate in scadenza di anno, dell’articolo unico svolto in una molteplicità di commi ha recato alcune norme che si ritengono in contrasto con l’ordinamento costituzionale nazionale e che si ritengono impugnabili per i seguenti motivi di illegittimità.

1) Illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 325, per violazione degli artt. 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

1.1) Il comma 325, dell’art. 1 della legge 27 dicembre 2013 prevede la proroga delle disposizioni di cui all’art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, relative al commissariamento delle amministrazioni provinciali, applicabile ai casi di scadenza naturale del mandato nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali e che intervengono in una data compresa tra il 1 gennaio e il 30 giugno 2014.

Si ritiene che la norma sia in contrasto con le disposizioni che riconoscono l’autonomia costituzionale all’intero assetto degli enti territoriali, disciplinato dagli artt. 114, 117, 118, 119 e 120, ma anche con il disegno costituzionale che governa le autonomie locali, di cui all’art. 5 e il principio di buon andamento dell’attività amministrativa, di cui all’art. 97 della Costituzione.

Il comma, che ha un evidente carattere transitorio, appare collegato a una situazione extragiuridica rappresentata da una serie di procedimenti legislativi in corso di doppia natura.

Da un lato è all’esame del Parlamento il disegno di legge di riforma costituzionale, approvato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 5 luglio 2013, per l’abolizione delle Province, e avente per contenuto la modifica di alcuni articoli del c.d. Titolo V della Costituzione.

Per altro verso è stato licenziato dalla Camera dei Deputati il 21 dicembre 2013 il Disegno di legge n. 1542 AC “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, che prevede la trasformazione delle province in ente amministrativo di secondo livello, formato dalla aggregazione dei comuni dove la presidenza e rappresentanza consiliare, sono eletti dai sindaci dei comuni di riferimento.

La norma in contestazione si pone come estensione dell’applicazione dell’art. 1, comma 115, della Legge di stabilità per il 2013 (la legge n. 228/2012) nella parte in cui questa aveva previsto che: “Nei casi in cui in una data compresa tra il 5 novembre 2012 e il 31 dicembre 2013 si verificano la scadenza naturale del mandato degli organi delle province, oppure la scadenza dell’incarico di Commissario straordinario delle province nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali ai sensi della legislazione vigente, è nominato un commissario straordinario, ai sensi dell’articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 per la provvisoria gestione dell’ente fino al 31 dicembre 2013”.

Tra le due disposizioni esiste però una sostanziale differenza, recata dal sottostante presupposto di fatto. In quanto mentre il comma 325 è stato approvato con riferimento a delle possibili ipotesi di riforma ancora al vaglio del Parlamento, e per le quali, quindi, non vi è certezza alcuna circa l’an ed il quomodo, esse saranno approvate, la disposizione del comma 115 era intervenuta in una situazione riferita all’esistenza di norme al tempo cogenti e che avevano disposto in modo diverso circa la formazione degli organi di governo dell’ente provincia, rispetto alle disposizioni di cui alla D. Lgs. 267/2000, contenente la disciplina generale degli enti locali.



Il riferimento è all'art. 23 (commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis) del decreto-legge n. 201/2011 e agli artt. 17 e 18 del decreto-legge n. 95/2012, dichiarati costituzionalmente illegittimi con sentenza di codesta Corte n. 220 del 3 luglio 2013.

1.2) La norma censurata contenuta nell'art. 325, appare quindi in evidente contrasto con il dettato costituzionale per un duplice profilo di ragioni.

Va in primo luogo osservato che essa impedisce il corretto svolgimento, nelle province già commissariate o che andranno a scadere nel primo semestre del 2014, delle funzioni democratiche previste per tutti gli enti locali elettivi, e che trova fondamento e garanzia sia nel principio di sovranità popolare su cui si fonda l'intero ordinamento, sul principio di riconoscimento dell'autonomia degli enti locali, affermato dall'art. 5 della Costituzione e attuato attraverso il già menzionato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Nello specifico occorre puntualmente rilevare come il regime di commissariamento a cui fa riferimento la norma in questione è quello previsto all'art. 141 del menzionato D. Lgs. 267/2000, norma che prevede che "con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso".

Tale configurazione, ancorché al commissario fossero affidati i poteri, nella loro pienezza esercitati da tutti gli organi ordinari eletti della provincia, è comunque collegato a una prospettiva temporale incerta e comunque ridotta nel tempo, condizionata dalla supplenza dell'incarico commissariale.

Detto incarico non permette, ad esempio, al commissario alcuna attività di contenuto programmatico o pianificatorio, non essendo certa la prospettiva temporale nel quale esso agisce.

Conseguentemente, si produce una alterazione del funzionamento dell'ente provincia, che non può ritenersi, in una situazione di governo interinale, pienamente efficiente per garantire il corretto adempimento dei propri compiti, sia nella diretta espressione delle proprie competenze, che nelle relazioni di sussidiarietà con i vari soggetti operanti nell'ambito delle autonomie locali, così come affermate dall'art. 120 della Costituzione.

In riferimento al comma 325, l'estensione del regime commissariale, oltre a non trovare una giustificazione plausibile su un presupposto certo e positivo, si riduce ad essere uno strumento rivolto a comprimere, in via diretta, il corretto svolgimento dei compiti amministrativi assegnati all'ente provincia ai sensi dell'art. 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, ma in violazione delle stesse disposizioni, ad alterare in via mediata, le competenze degli altri enti locali che, a vario livello, attraverso i principi di sussidiarietà, o attraverso la delega o l'affidamento di funzioni di provenienza regionale, concorrono con la provincia all'esercizio delle funzioni locali.

A titolo di esempio si indicano, per l'esperienza veneta, i contenuti della l.r. 23 aprile 2004, n. 11, "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", che disciplina la pianificazione urbanistica del territorio e che conferisce ampi compiti alla Provincia nella pianificazione del territorio, tra cui l'approvazione degli strumenti urbanistici comunali.

1.3) Come ulteriore profilo di censura si aggiunga inoltre che, il commissario, ancorché sia ritenuto organo dell'ente al quale è preposto, è nominato da un funzionario dello Stato, il Prefetto. Con la conseguenza che la prevista determinazione dei poteri di incarico è recata da un atto di governo che, inevitabilmente, per le ragioni anzidette, interviene ingiustificatamente nell'assetto complessivo del funzionamento e delle relazioni degli enti locali, in modo idoneo a sottrarre o modificare l'effettivo esercizio delle loro competenze.

Il tutto inoltre senza alcuna preventiva e prevista forma di concertazione o di partecipazione, secondo i contenuti dell'art. 120 Cost., su cui ci si dilungherà in seguito.

1.4) A fronte della ingiustificata proroga del regime di commissariamento delle province, così come disposto dal comma 325, e a fronte del fatto che il commissario agisce comunque in funzione di supplenza dell'attività degli organi eletti, con un orizzonte di competenze di fatto limitate e condizionate, occorre anche rappresentare che l'istituto disciplinato dall'art. 141 del D.Lgs. 267/2000 è stato previsto per dar corso alla funzione di controllo sugli organi e non come strumento alternativo di governo degli enti.

La previsione di uno strumento durevole (il commissariamento, ad esempio, della provincia di Belluno risale ad oltre due anni or sono), ma al contempo precario è quindi da ritenersi anche in contrasto con il principio di buon andamento della funzione pubblica sancito dall'art. 97 della Costituzione. Per le ragioni sopra esposte, sussiste anche da questo punto di vista, un indubbio pregiudizio al completo dispiegamento delle funzioni provinciali e al pieno esercizio dei compiti dell'ente.

Pregiudizio rimarcato dall'irragionevolezza dei presupposti e della durata della proroga del regime di governo commissariale delle province, che è collegata al verificarsi di un evento futuro ed incerto, quale l'approvazione di uno o più disegni di legge in materia, oltre che alla mancanza nell'ordinamento di un atto legislativo vigente e cogente che giustifichi la mancata rielezione degli organi ordinari dell'ente provincia.



2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, per violazione degli artt. 3, 42, 117, IV comma, 118 e 119 della Costituzione.

2.1) Il comma 388 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, prevede che l'Agenzia del Demanio sia tenuta a formulare un nulla osta preventivo in ordine al rinnovo dei contratti di locazione di immobili stipulati da qualsiasi amministrazione pubblica, all'apparenza inclusa anche quella regionale, con delle disposizioni che violano le attribuzioni soggettivamente intese, in termini non solo di esercizio di funzioni proprie, ma anche di capacità di agire iure privatorum, possedute dall'amministrazione regionale, e secondo modalità procedurali incompatibili con l'autonomia amministrativa e finanziaria regionale, ponendosi così in contrasto con gli artt. 3, 117, comma quarto, 118 e 119 della Costituzione, nonché con gli artt. 3 e 42 della Costituzione medesima.

La norma prevede infatti un doppio ordine di poteri, che offrono argomento per formulare delle identiche censure di costituzionalità nei confronti di entrambi.

Va in primo luogo osservato che il comma in questione dispone che i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni pubbliche, "non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto".

La seguente disposizione invece prevede che "Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili. I contratti stipulati in violazione delle disposizioni del presente comma sono nulli".

In entrambi i casi, sia per quanto riguarda il divieto di rinnovo dei contratti in scadenza, sia per quanto riguarda l'autorizzazione preventiva da parte dell'Agenzia del demanio alla stipula di nuovi contratti, si ritiene che sia stato violato l'art. 117, comma 4, della Costituzione in relazione all'art. 118, nella parte in cui attribuisce alla amministrazione regionale i compiti di amministrazione diretta nelle materie di propria competenza, e all'art. 119, che riconosce espressamente alle regioni la possibilità di avere sia un proprio patrimonio, che una "autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci".

2.2) L'evidente *ratio* della norma e quella di poter valorizzare il patrimonio pubblico utilizzandolo in modo corrispondente ai compiti delle varie amministrazioni o enti in modo da evitare il ricorso a spese per canoni di locazione in presenza di immobili fruibili ma non utilizzati.

Ma a fronte di questo lodevole impegno, non si possono non trascurare le conseguenze pratiche di una tale disposizione, che, per la sua sommarietà, appare di difficile praticabilità.

Essa infatti sembra essere piuttosto il portato di una disattenzione del legislatore, che l'espressione della sua effettiva volontà.

Va infatti rilevato che il comma 388 segue il precedente comma 387, che a sua volta apporta delle modifiche ai commi 222, 222 bis e 224 della legge 23 dicembre 2009 n. 196, che contemplano delle disposizioni relative al fabbisogno locativo delle "Amministrazioni dello Stato di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, incluse la Presidenza del Consiglio dei ministri e le agenzie, anche fiscali".

La circostanza che il riferimento è alle amministrazioni dello Stato è peraltro confermato dal tenore dello stesso lungo comma 222. Il quale nel prescrivere le varie attività imposte alle amministrazioni, sempre riferimento a quelle dello Stato, chiamandole come "medesime" o con espressioni similari. E, quando si rivolge a quelle che non fanno parte dell'amministrazione dello Stato le individua nominandole distintamente.

Lo stesso parametro di identificazione manifesta anche il successivo comma 222 bis. Il quale nel far riferimento alle "Amministrazioni di cui al precedente comma 222", a riguardo dell'ottimizzazione degli spazi ad uso ufficio, nell'ultimo inciso dichiara, demarcando in tal modo e in modo evidente l'autonomia regionale, che "Le presenti disposizioni costituiscono principio a cui le Regioni e gli Enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti".

Alla luce di questa premessa deve ritenersi, per continuità di disciplina, che l'inciso contenuto nell'esordio del comma 388, e che espressamente richiama le "amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni", abbia voluto intendere quelle appartenenti allo stato, di cui al comma 222, e non quelle individuate con il richiamo all'art. 1, comma 2.

2.3) Detta ultima disposizione porta infatti a dover considerare tutte indistintamente le amministrazioni indicate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per tra le quali sono espressamente enumerate anche le regioni, perché la norma di rinvio (l'art. 1, comma 2, della L. 196/2009) non distingue affatto quelle statali dalle altre.



E' così evidente la distonia del richiamo dovendosi ritenere che il rinvio operato dal comma 388 debba essere invece riferito alle sole amministrazioni dello Stato. Laddove si dovesse invece intendere che il comma 388 è rivolto a tutte le amministrazioni pubbliche, è necessario evidenziare in via preliminare la decontestualizzazione della disciplina da applicarsi alle regioni rispetto ai commi della L. 196/2009 sopra richiamati.

I poteri affidati all'Agenzia del Demanio, per quanto possono essere riferiti alle regioni, rimangono infatti del tutto scollegati da qualsiasi altra attività, preliminare, connessa e comunque conseguente alle prescrizioni contenute nei commi 222 e seguenti della L. 196/2009, i quali invece, da quella data, sono applicate al fine di conseguire il pieno utilizzo del patrimonio pubblico da parte delle amministrazioni dello Stato.

2.4) Peraltro, nell'alea di questa incertezza interpretativa, comporta l'onere di far luogo allo svolgimento dei seguenti profili di censura di incostituzionalità del predetto comma 388. Almeno nella parte in cui ricomprende anche le regioni. Questo in riferimento alla violazione dell'art. 117, comma 4, in relazione all'art. 118, che attribuisce alla amministrazione regionale delle funzioni amministrative dirette nelle materie di propria competenza, e all'art. 119, che riconosce espressamente alle regioni la possibilità di avere un proprio patrimonio, e una "autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci".

Si ritiene di far luogo all'illustrazione della censura prendendo spunto dagli orientamenti provenienti dalla giurisprudenza formata da alcune recenti pronunce della Corte Costituzionale, intervenute su casi analoghi.

Il primo richiamo è alla sentenza n. 376/2003, in quanto si riferisce al compito di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito può essere collocata la norma in questione. Sia perché approvata nell'ambito della legge di stabilità per l'anno 2014, sia in quanto, come già rilevato da codesta Corte, nella sua sentenza n. 284/2012, le norme relative alla valorizzazione dei beni pubblici, più che essere di contenuto "patrimoniale" hanno una funzione di carattere "finanziario".

Dando per accettata questa impostazione, nella menzionata sentenza n. 376/2003 la Corte Costituzionale ha ritenuto che, in linea di principio, "non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento - che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali - possa essere concretamente realizzata".

Pur tuttavia ha anche precisato che "i poteri in questione devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto a cui l'azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi".

Alla luce di tale impostazione appare del tutto lacunoso il potere di coordinamento in materia di finanza pubblica esercitabile dallo Stato attraverso il comma 388, proprio in ragione della circostanza sopra evidenziata. Ovvero che manca una qualsiasi altra manifestazione di coordinamento preventivo e correlato tale da rendere effettivamente efficaci le due disposizioni illustrate.

Ad esempio la interdizione al rinnovo di qualsiasi contratto di locazione senza il previo nulla osta dell'Agenzia del demanio pone la corrispondente esigenza di interloquire con l'Agenzia medesima per il reperimento di spazi alternativi. Attività di difficile praticabilità, se si pensa ai tempi intercorrenti tra la disdetta e la risoluzione del contratto, qualora non si abbia già la prospettiva di una diversa sistemazione.

Si rinvia ulteriormente ai commi 222 e 222 bis, citati, per far rilevare come le disposizioni in esse contenute contengano vari elementi per garantire la sostenibilità dall'intrapresa finalità di risparmio e come gli stessi, da tempo abbiano svolto, la funzione di coordinamento. Anche se nei confronti delle sole amministrazioni dello Stato.

A fronte di questi i compiti interdittivi affidati ora alla Agenzia del demanio hanno piuttosto il compito di rafforzare l'efficacia e la coerenza. Ma non di estendere la disciplina coercitiva ad altri soggetti che non hanno previamente adottato gli stessi strumenti operativi.

Appare pertanto incongruo, irragionevole e irrazionale, nei termini della giurisprudenza formatasi sull'art. 3 della Costituzione e per le garanzie concesse anche alla proprietà pubblica dall'art. 42 della stessa Carta, attribuire all'Agenzia del demanio, un potere di dettaglio a fronte della circostanza, che in materia, l'ordinamento vigente ha assegnato, ex comma 222 bis alle "disposizioni" contenute nello stesso comma e nel comma precedente, il carattere di norme di "principio a cui le Regioni e gli Enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti".

Manca infatti un elemento normativo o negoziale intermedio che abbia riaccolto gli "adeguamenti" effettuati dalle regioni alla disciplina statale, presupposto all'esercizio dei poteri ora affidati all'Agenzia delle Entrate.



Non si ha infatti notizia che sia intervenuto nemmeno uno strumento di raccordo istituzionale in questo senso. Ad esempio attraverso una intesa ai sensi dell'art. 9, primo comma lettera c) della L. 281/1997, o che esso sia altrimenti maturato in sede di Conferenza unificata stato regioni, in modo da poter ritenere direttamente introducibile nell'ordinamento regionale il potere ora assegnato alla Agenzia del demanio.

L'intesa in materia, conclusa in sede di Conferenza unificata potrebbe infatti costituire una garanzia procedimentale - in sé sufficiente, atteso l'oggetto della disciplina - atta a contrastare l'eventuale assunzione, da parte del decreto medesimo, di contenuti lesivi della autonomia garantita agli enti territoriali: ferma restando, naturalmente, la possibilità per questi di esperire, nell'ipotesi di lesioni, i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzioni davanti a questa Corte.

2.5) Riportandosi sempre alla giurisprudenza di codesta Corte si rinviene un diverso profilo di violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione per invasione nelle competenze regionali da parte del comma 388. In particolare alla luce della dogmatica formatasi sull'art. 118.

Partendo dalla considerazione della rilevanza, precipuamente contingente in questo periodo, dell'interesse pubblico coinvolto rinvenibile nel rispetto del Patto di stabilità imposto dalla partecipazione dell'Italia alla Comunità Europea, e ritenendo, quindi, derogabile a favore dello Stato la competenza ad intervenire sul proprio patrimonio da parte delle regioni, anche nelle attività in cui queste agiscono *jure privatorum*, si richiamano i contenuti della sentenza n. 6 del 2004, nella quale codesta ecc.ma Corte aveva ritenuto che una "deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di finzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata".

In quel giudizio la Corte era pervenuta alle conclusioni che l'attribuzione in deroga "deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali".

Ma, come rilevato, non si percepiscono, nel testo del comma 388, o altrove, idonee forme di intesa o collaborazione per l'applicazione dello stesso nei confronti delle Regioni. Pertanto si ribadisce anche per questo profilo l'illegittimità della disposizione impugnata.

2.6) Infine, ricordando la più recente sentenza 284/2012, che si era occupata, anch'essa del "coordinamento della finanza pubblica", si rileva che questa ecc.ma Corte ha elaborato un ulteriore requisito, secondo il quale i compiti attribuiti allo Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica sono legittimi nella misura in cui: "a) stabiliscano un "limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente" per le Regioni, b) evitino di prevedere in modo dettagliato le modalità per il raggiungimento degli obiettivi".

L'affermazione richiama quanto era peraltro già stato espresso nella sentenza n. 182 del 2011, secondo la quale le disposizioni statali sono subordinate alla condizione che sia consentita l'estrapolazione, dalle singole disposizioni, "di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale".

Nel considerare anche questi presupposti non sembra si possa pervenire a un risultato che permetta di ritenere il comma 388 conforme alla Costituzione, almeno nei limiti in cui esso è da ritenersi applicabile alle regioni. Il ruolo infatti attribuito alla Agenzia del demanio, non configura infatti alcun limite di carattere generale, ma interviene in modo puntuale a limitare in via generale l'autonomia della regione nella sua attività di reperimento di spazi necessari alla sua attività.

La misura infatti appare sproporzionata rispetto al conseguimento degli obiettivi nazionali di coordinamento della finanza pubblica, perché nella sostanza introducono un potere decisionale, attribuito al nulla osta o alla autorizzazione preventiva dell'Agenzia del demanio, sottraendolo alla regione. Quasi in forma sanzionatoria e senza che vi sia stato il alcun modo la possibilità di verificare se effettivamente sia stato determinato un obiettivo di finanza pubblica alle regioni anche per l'attività locatizia.

Senza considerare, come lo si vedrà per l'impugnazione delle norme di cui al punto successivo, che alle regioni sono stati imposti dei limiti all'esercizio della spesa corrente, nella quale è considerata anche la spesa per l'utilizzo di beni di terzi.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, 497, 498, 499, 500 e 501, per violazione degli artt. 117, comma III, 119, comma I, e 120 della Costituzione.

3.1) I commi 496, 497, 498, 499, 500 e 501 dell'art. 1, della legge in argomento apportano alcune modifiche ai contenuti del patto di stabilità interno per quanto riguarda i limiti alla facoltà di spesa posti in capo alle regioni, rispetto al parametro definito di eurocompatibilità.



Come noto, il Patto di stabilità e crescita, introdotto nella nostra legislazione con la legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 28, trae origine dal processo di integrazione economica e monetaria dell'Unione europea e non riguarda soltanto gli Stati nazionali ed i loro equilibri finanziari, ma coinvolge tutto il sistema delle autonomie territoriali, cioè regioni, province e comuni.

Gli obiettivi imposti dalle regole del patto di stabilità e crescita devono essere condivisi da tutti i soggetti pubblici coinvolti, chiamati a porre in essere comportamenti coerenti al fine del comune raggiungimento di tali obiettivi. Questa condivisione e cooperazione tra Stato, regioni ed autonomie locali comporta la necessità di programmare la finanza degli enti allo scopo di partecipare alla realizzazione dei complessivi equilibri della finanza pubblica in armonizzazione con le politiche economiche e monetarie pensate a livello europeo.

Con riguardo alle norme citate merita, in particolare, di essere posto in evidenza che “il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile, indicato dal comma 496, che va a modificare il contenuto del comma 449 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, prevede che questo limite nelle “regioni a statuto ordinario non può essere superiore per l'anno 2013 all'importo di 20.090 milioni di euro, per l'anno 2014 all'importo di 19.390 milioni di euro e per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 all'importo di 19.099 milioni di euro”.

La disposizione peraltro è stata integrata rispetto alla versione dello scorso anno dalla disposizione di cui al comma 497, che ha inserito il comma 449 bis dopo il comma 449 della legge 228/2012.

Questa ulteriore norma, con illegittima innovazione, approva a sua volta attraverso lo strumento legislativo una tabella contenente limite di spesa individuale a valere, per ciascuna delle Regioni a statuto ordinario, per gli anni dal 2014 al 2017. Ed indica che il limite massimo di spesa per la regione veneto è di 1.515 milioni di euro per il 2014 e di 1.485 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 - 2017.

Determina, cioè in modo cogente e predeterminato nel tempo, il limite di spesa che le regioni si erano ripartite nell'anno recedente attraverso un accordo in sede di Conferenza unificata stato regioni, recepito in un provvedimento ministeriale attuativo dell'accordo e comunque coerente con le disposizioni di legge al tempo vigenti.

3.2) Prima di rilevarne i profili di illegittimità costituzionale è opportuno sottolineare che le nuove disposizioni hanno modificato il precedente assetto che attraverso lo strumento della legge fissava il limite di spesa euro compatibile solo in via cumulativa, assegnando alle regioni a statuto ordinario, nel loro insieme, l'importo da rispettare e demandando a una apposita concertazione, da svolgersi in sede di raccordo istituzionale tra Stato e Regioni, la determinazione dei limiti individuali per ciascun ente sulla base dei comuni parametri predefiniti per legge.

Ai sensi dell'art. 20 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98 “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria” il legislatore aveva infatti previsto in via generale che: “A decorrere dall'anno 2012 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria (...) possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome (...)”.

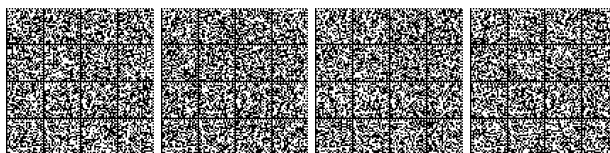
Ed aveva così previsto che all'attuazione di detta disposizione fosse dato corso a mezzo dell'emanazione di decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, a seguito di un'intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Per contrappunto va anche rilevato che anche nella legge di stabilità per il 2013 (L. 24 dicembre 2012, n. 228) all'art. 1, comma 449, il legislatore ha fissato in termini generali “Il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile delle regioni a statuto ordinario”, ritenendo che il dato complessivo “non può essere superiore, per ciascuno degli anni 2013 e 2014, all'importo di 20.090 milioni, e, per ciascuno degli anni 2015 e 2016, all'importo di 20.040 milioni”.

Così, nel pieno rispetto dei principi costituzionali di leale collaborazione, il legislatore aveva anche previsto, nello stesso comma 449, con una norma tuttora vigente, che “L'ammontare dell'obiettivo di ciascuna regione in termini di competenza eurocompatibile, per gli esercizi dal 2013 al 2016, è determinato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno e può assorbire quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111”.

Detta disposizione è stata peraltro a sua emendata dalla disposizione contenuta nella lett. c), dell'impugnato comma 496, dove le parole “di ciascun anno” sono state sostituite dalla esposizione dell'anno “2013”.

La novellazione fa quindi venir meno per gli anni a venire, e senza una plausibile ragione, qualsiasi possibilità per le regioni di rivedere i termini economico finanziari della loro partecipazione al patto interno di stabilità, ameno per quanto riguarda la propria capacità individuale di spesa. Ed inoltre di non avere autonomia decisoria nel definire la quota individuale di ciascuna essendo stata questa imposta loro per legge fino al 2017.



Il rinvio effettuato dal menzionato inciso del comma 449 (L.228/2012) al secondo comma dell'art. 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, pone poi in ulteriore evidenza i criteri attraverso i quali il legislatore ha inteso determinare i limiti individuali della spesa posti in capo alle Regioni.

Limiti che in origine, come si è visto, erano stati demandati alla determinazione da parte della Conferenza unificata rapporti tra lo Stato e le regioni e "recepiti" con proprio provvedimento del Ministro dell'economia e delle finanze.

Ma per effetto della previsione secondo cui il predetto decreto ministeriale avrebbe dovuto "assorbire" i criteri contenuti nel menzionato comma 2, è opportuno riportare la norma dello stesso comma 2, dell'art. 20, nella sua integrità.

Alla luce di questa disposizione infatti, tutti gli enti locali, "Al fine di distribuire il concorso alla realizzazione degli obiettivi (...) sono ripartiti in due classi, sulla base della valutazione ponderata dei seguenti parametri di virtuosità: *a)* a decorrere dall'anno 2014, prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard; *b)* rispetto del patto di stabilità interno; *c)* a decorrere dall'anno 2014, incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio; la valutazione del predetto parametro tiene conto del suo valore all'inizio della legislatura o consiliatura e delle sue variazioni nel corso delle stesse; *d)* autonomia finanziaria; *e)* equilibrio di parte corrente; *f)* a decorrere dall'anno 2014, tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali; *g)* a decorrere dall'anno 2014, rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le regioni; *h)* a decorrere dall'anno 2014, effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale; *i)* rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate; *l)* a decorrere dall'anno 2014, operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente".

Come si vede, almeno cinque dei criteri sopra menzionati entrano in considerazione solo a partire dal 2014 e costituiscono una evidente diversa base di calcolo ai fini della rideterminazione dei limiti della spesa finanziaria.

Con la irrazionale conseguenza che, cambiando nel corso del 2014, i limiti individuali di spesa compatibile posti a carico delle regioni negli anni avvenire a mezzo del comma 497, eludono i criteri che si dovranno tenere conto a partire dall'anno corrente.

3.3) A margine di questo rilievo va poi aggiunto, ma in via del tutto in via incidentale, che tutta la normativa inerente al conseguimento degli obiettivi del patto di ha un complemento normativo di contenuto sanzionatorio e, per converso, di carattere premiale.

A questo riguardo, il primo comma del menzionato art. 20 del d.l. 98/2011, prevede che: "con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, e le regioni a statuto ordinario, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per gli affari regionali, di intesa con la Conferenza Stato-regioni, sono ripartiti in due classi, sulla base della valutazione ponderata (...) formata secondo dei "parametri di virtuosità".

Cui fa seguito, nel caso di conseguimento di detta virtuosità, ai sensi del terzo comma dell'art. 20 e "fermo restando l'obiettivo del comparto" il riconoscimento del miglioramento dei "propri obiettivi del patto di stabilità interno per l'importo di cui all'articolo 32, comma 3, della legge 12 novembre 2011, n. 183". Che per il Veneto è stato riconosciuto in 122,24 milioni di euro per il 2014.

Per converso a detta norma fa riscontro l'art. 7 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149, che ha invece previsto dei meccanismi sanzionatori in caso di mancato rispetto da parte di Regioni e di enti locali in genere dei limiti posti nell'ambito del patto di stabilità.

In ottemperanza all'originaria versione dell'art. 1, comma 449, della L. 228/2012 lo scorso anno il Ministro dell'economia e delle Finanze ha emanato il decreto 20 febbraio 2013, con il quale ha operato per l'anno 2013 la "Ripartizione tra le Regioni a statuto ordinario dell'obiettivo del patto di stabilità interno per l'esercizio 2013, espresso in termini di competenza euro compatibile (...) attestando che "L'ammontare dell'obiettivo di ciascuna Regione in termini di competenza eurocompatibile, per gli esercizi dal 2013 al 2016, è determinato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno e può assorbire quanto previsto dal comma 2 dell'art. 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111".

Il decreto era peraltro stato preceduto dalla deliberazione assunta dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 24 gennaio 2013, che aveva formulato il riparto per ogni singola Regione in modo comprensivo delle riduzioni previste dall'art. 16, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012 e delle risultanze dell'applicazione dell'art. 20, commi 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, così come confermato dal predetto decreto ministeriale. 3.4) Con riferimento al procedimento di formazione delle norme in contestazione si ritiene inoltre utile rappresentare la circostanza che in data



14 novembre 2013 la “Conferenza Unificata Stato, Regioni ed Enti Locali” aveva espresso il proprio parere sul disegno di legge recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (legge di stabilità 2014 - Atto Senato n. 1120) con voto favorevole condizionato all'accoglimento di una serie di emendamenti. (doc. n. 2).

Tra i quali l'emendamento n. 16, con il quale espressamente veniva chiesto di sostituire la proposta contenuta all'art. 13, comma 2, del Disegno della legge di stabilità (Atto Senato n. 1120) che conteneva l'introduzione del comma 449 bis all'art. 1 della L. 228/2012.

Mentre invero la versione del Disegno di legge all'esame del Senato già conteneva le due disposizioni che sono poi state tradotte nei commi 496 e 497, la formula dell'emendamento sottolineava che “L'ammontare dell'obiettivo di ciascuna regione a statuto ordinario in termini di competenza euro compatibile” fosse determinato “per gli esercizi dal 2014 al 2017 a seguito dell'accordo in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze da emanarsi entro il 31 gennaio di ciascun anno”

L'emendamento medesimo poi proseguiva proponendo anche un diverso criterio di identificazione del limite di spesa, correlato a una sua più congrua determinazione in riferimento a un riparto del limite di spesa

procapite, ovvero “in proporzione della popolazione residente in ciascuna regione a statuto ordinario, alla fine del terzo ultimo anno precedente, secondo i dati ISTAT”.

Come si ricava dalla relazione all'emendamento, le Regioni si erano in tal modo poste il problema di una riforma dei meccanismi di appropriata determinazione dei limiti del patto di stabilità, ritenendo che in questa prospettiva è necessario “garantire prioritariamente la più equa distribuzione del concorso finanziario di ciascuna regione al mantenimento degli obiettivi di finanza pubblica, sia in termini di competenza finanziaria che di competenza euro compatibile”.

Ciò posto, e fuori dai contenuti di questa digressione, emerge comunque la circostanza che, per il fatto che tale emendamento non sia stato accolto, determina come il parere sul disegno di legge espresso dalle regioni in sede di Conferenza unificata sia nella sostanza negativo.

Nel merito la contestazione proveniente dalle regioni riguarda non solo la determinazione del riparto individuale *ex lege*, ma anche la circostanza che l'assegnazione degli importi alle varie Regioni sorge dalla volontà di rimuovere l'irrazionale criterio adottato in precedenza e che porta alla circostanza che il limite di spesa euro compatibile varia da regione a regione in maniera particolarmente sperequata.

Prendendo a riferimento il criterio demografico risulta infatti che il limite di spesa per il Veneto è di 312 euro pro capite e quello della Lombardia di 311. Mentre la media nazionale è di 348 euro pro capite.

Al contrario altre regioni godono di disponibilità ben più ampie, fono al caso dell'Umbria o della Basilicata che godono di una disponibilità di spesa pro capite di quasi il triplo rispetto alla Regione Veneto.

Regione	Popolazione	Limite	Rapporto
Piemonte	4.357.663	1.928.000.000	442,00
Liguria	1.567.339	714.000.000	455,00
Abruzzo	1.306.416	673.000.000	515,00
Calabria	1.958.418	1.022.000.000	521,00
Umbria	883.215	548.000.000	620,00
Molise	313.145	261.000.000	833,00
Basilicata	577.562	539.000.000	934,00

Così, ad esempio, si riportano le dimensioni di spesa euro compatibile assegnate con la tabella approvata con il comma 497, in rapporto alla consistenza demografica delle singole regioni più beneficiate.

Si tratta di limiti di spesa corrente che riguardano regioni piccole, con costi generali più alti, o che provengono da situazioni di indebitamento

A questo riguardo si ricava dall'esame del verbale della seduta della conferenza unificata del 14 novembre che in quella sede il rappresentante della Regione Veneto, l'assessore al Bilancio, Roberto Ciambetti, abbia espresso “la preoccupazione della regione Veneto in ordine alla tabella di cui all'articolo 13, comma 2, della legge di stabilità, che sarà utilizzata per il riparto del patto di stabilità tra le Regioni: segnala infatti che vi sono alcuni stanziamenti che, pur transitando nel bilancio della sua Regione, non sono nella disponibilità della Regione medesima, e che però vengono considerate al fine del rispetto dei limiti del patto, e finiscono perciò per rappresentare un serio ostacolo all'attività amministrativa”.



Il riferimento è alla circostanza che le basi di calcolo utilizzate derivano da dati storici, rilevati attraverso l'impiego della tabella allegata all'art. 19 bis del decreto legge n. 135/2009, disposizione con la quale il legislatore statale, aveva previsto che le Regioni e le Province autonome trasmettessero alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge n. 42 del 2009, i dati relativi agli accertamenti e agli impegni, nonché agli incassi e ai pagamenti, risultanti dai rendiconti degli esercizi 2006, 2007 e 2008.

I dati di riparto approvati per legge si riferivano pertanto a rilevazioni storiche, riferiti a un periodo antecedente alla crisi economica e non pertinenti ai fini della individuazione della capacità di spesa delle singole regioni, perché riferiti a frazioni temporali nelle quali non esistevano canoni conformi e cogenti di pareggio di bilancio.

3.5) Alla luce della rappresentata evidenziazione si ritiene di formulare le seguenti censure di incostituzionalità.

a) Violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione in relazione agli art. 117, comma 5, e 119, comma 1 della stessa, nell'adozione dei commi 496 e 497 dell'art. 1 della L. 147/2013.

L'insieme delle tre disposizioni costituzionali menzionate prevede, che le (art. 119, primo comma) le "Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

A sua volta l'art. 120 richiama, nell'ambito degli opportuni raccordi tra enti di rilevanza costituzionale e nel rapporto di sussidiarietà, lo la pratica del principio di leale collaborazione tra gli enti pubblici, che informa un'ampia e variegata gamma di strumenti di raccordo e relazione e forme e moduli procedimentali, idonei a garantire l'esercizio coordinato delle rispettive attribuzioni. Modalità che si traducono in obblighi di informazione reciproca, consultazioni informali, pareri, intese, conferenze di servizi, convenzioni, accordi di programma.

L'art. 117, comma 5, a sua volta prevede che "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato (...)".

Alla luce di queste disposizioni corre il rilievo che la disposizione del comma 449 dell'art. 1 della L. 228/2012, non costituisce solo una norma di carattere economico appartenente alla legge di finanziaria (o di c.d. stabilità, dalla più recente definizione) ma va rilevato come piuttosto essa sia direttamente applicativa del Patto di stabilità imposto dalla Comunità europea e recepito disciplinato a mezzo della L. 448/1998 e s.m.i..

Da questa legge proviene il potere di limitazione della facoltà di spesa posto dallo Stato alle singole regioni.

Poiché, dunque, le norme che impongono i limiti di spesa provengono dal rispetto dei vincoli di appartenenza all'Unione europea, si pone il problema del rispetto della partecipazione delle singole regioni all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, come previsto dal menzionato comma 5 dell'art. 117. Coerentemente la versione originaria del comma 449, risalente alla previsione contenuta nella legge 228/2012, aveva stabilito limite complessivo delle possibilità di spesa delle regioni ed aveva lasciato, nel rispetto delle loro autonomie la facoltà di partecipare alla determinazione dei limiti individuali posti in capo a ciascuna.

Tale facoltà era coerente con principi di leale collaborazione e sussidiarietà, espressi nel testo costituzionale e ripresi nella originaria versione dello stesso comma 449, dove è tuttora previsto che sia la Conferenza unificata a determinare "l'ammontare dell'obiettivo di ciascuna regione in termini di competenza euro compatibile".

Essa appare coerente anche con il testo dell'art. 117, comma 5, perché fa parte della possibilità dallo stesso prevista in capo alle regioni di partecipare alle decisioni dirette a dare attuazione ed esecuzione agli accordi presi in sede comunitaria dallo stato nazionale. E non stride con la versione novellata del primo comma dell'art. 119 Cost., che a sua volta prevede che siano le stesse regioni di concorrere, "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

Al contrario la modifica apportata al comma 449 da parte del comma 496 della L. 147/2013 e l'introduzione della tabella contemplata nel comma 497, che inserisce il comma 449 bis nel testo della legge 228/2012, sono in palese contrasto con questi principi.

b) La nuova formulazione dell'art. 119 così come sopra riportata collega i comportamenti di bilancio delle regioni all'obiettivo comune all'intera nazione di collaborare nel comune interesse al raggiungimento degli obiettivi comunitari, ma al contempo esalta la loro posizione di autonomia, che viene sancita dal verbo "concorre".

Espressione semantica che non rappresenta affatto un vincolo di subordinazione diretta alle disposizioni del governo nazionale.

A fronte di questa impostazione va peraltro anche evidenziato che la formulazione per legge del limite di spesa, sia individuale che cumulativo, non solo non è avvenuto nell'ambito del processo collaborativo previsto dalle disposizioni Costituzionali e nella originaria versione del comma 449, ma con uno strumento costituzionalmente incompatibile.



Secondo quanto previsto dell'art. 9, comma 2, lett. *a*), punto 1, della L. 28 agosto 1997, n. 281, la Conferenza Unificata il 14 novembre 2014 ha espresso un parere nell'ambito del procedimento rivolto alla approvazione della legge di stabilità.

Per l'attività di concorrenza prevista in capo alle regioni e per i contenuti dell'art. 117, comma quinto, si ritiene invece che necessitasse, sulla determinazione dei limiti individuali in capo a ciascuna regione, lo strumento dell'intesa previsto al successivo punto *c*) del comma 1 dell'art. 9 della L. 281/1997. Questo in quanto la determinazione dei limiti di spesa a carico delle regioni riguardava il concorso di queste all'esercizio - in uno con lo stato centrale - delle rispettive competenze" e lo svolgimento "in collaborazione attività di interesse comune".

c) Si pone a questo punto l'accento sulla circostanza che codesta ecc.ma Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza anche recente (*cf.* sent. 39/2013), ha enucleato una serie di principi, che incidono direttamente sulla fattispecie oggetto del presente giudizio.

Tra questi ha evidenziato come nel caso in cui sia prescritta una intesa "in senso forte" tra Stato e Regioni - ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale - il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento sostitutivo. Essa ha piuttosto ritenuto che tali fattispecie si risolvano in "atti a struttura necessariamente bilaterale", non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenza n. 383 del 2005).

Ed ha altresì osservato come l'assunzione unilaterale dell'atto impositivo non possa essere prevista come "mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa", con ciò causando un sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione (sentenza n. 179 del 2012).

Così come se l'esigenza di garantire il rispetto del patto di stabilità comunitario pone a un livello unitario e nazionale l'esercizio degli interessi in gioco, non per questo la scelta operata dal legislatore rende legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa posta in capo allo Stato e alle regioni, in quanto detto superamento "può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà" (sentenza n. 303 del 2003).

Per la rappresentata ragione i commi 496, 497, 498, 499, 500 e 501, dell'art. 1 della L. 147/2013, che hanno imposto limiti all'autonomia regionale nella determinazione dei limiti di spesa euro compatibile appaiono incostituzionali nella loro integrità perché in violazione del combinato parametro dettato dagli artt. 119, comma 1, 117, comma 5 e 120 della Costituzione.

3.6) Per altro verso non si può non rappresentare che alla luce delle stesse norme di rango costituzionale (per la precisione degli art. 117, commi 3 e 4, 119, comma 1) si è determinata una indebita limitazione della competenza amministrativa della regione. La quale, per effetto dei commi 496, 497, 498, 500 e 501 ha anche subito una invasione esterna delle proprie competenza essendole stato imposto dallo Stato una riduzione della propria funzione amministrativa, in termini di etero imposizione di un limite di spesa, altrimenti riconosciuta come espressione dell'autonomia costituzionale della regione medesima.

3.7) Un ulteriore motivo di censura, nasce dal riscontro relativo allo scarso coordinamento del testo normativo del comma 449 e dei successivi, in conseguenza dell'applicazione dei commi 496 e seguenti della L. 147/2013.

Il nuovo testo coordinato del comma 449, a seguito delle modifiche introdotte dalle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 496 citato, recita nel seguente modo: complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile delle regioni a statuto ordinario, non può essere superiore, per l'anno 2013 all'importo di 20.090 milioni di euro, per l'anno 2014 all'importo di 19.390 milioni di euro e per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 all'importo di 19.099 milioni di euro. L'ammontare dell'obiettivo di ciascuna regione in termini di competenza eurocompatibile, per l'esercizio 2013, è determinato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio 2013 e può assorbire quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. In caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 febbraio 2013, ripartendo l'obiettivo complessivo in proporzione all'incidenza della spesa espressa in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione, calcolata sulla base dei dati, relativi al 2011, trasmessi ai sensi dell'articolo 19-*bis*, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, e, ove necessario, sulla base delle informazioni trasmesse dalle Regioni attraverso il monitoraggio del patto di stabilità interno del 2011". (Le sottolineature sono state apposte per evidenziare le parti modificate)



Da questa esposizione emerge che la novella ha introdotto, in modo contraddittorio e irragionevole, una doppia disciplina per il governo della stessa attività, che è stata diversificate a seconda degli anni di riferimento.

Infatti con riferimento al 2013 l'attuale disposizione prevede, per la determinazione del limite della spesa euro-compatibile il conseguimento di un'intesa nell'ambito della Conferenza Unificata Stato - Regioni. Mentre da tale intesa, pare che il legislatore nazionale ha inteso prescindere predeterminando per legge il limite di spesa per gli anni successivi.

Ed è evidente l'irrazionalità e l'irragionevolezza di una simile disposizione, che a parte la definizione del limite complessivo di spesa per gli anni a venire, non fa altro che descrivere una procedura riferita al 2013. In contrasto con il contenuto dell'art. 11 delle preleggi essa, dunque, ha disciplinato... il passato.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. art. 1, comma 518, per violazione degli artt. 3, 11, 23, 117, I comma, e 120 della Costituzione.

4.1) Il comma 518 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013 n. 147, ha ampliato la capacità impositiva e fiscale già riconosciuta alle province di Trento e Bolzano dallo Statuto per il Trentino Alto-Adige, come ricompreso nel Testo unico approvato con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, soprattutto con il prevedere l'elisione del riferimento ai limiti stabiliti dall'art. 5 del medesimo D.P.R. che, in un'ottica di unità e di eguaglianza, sottoponeva comunque la potestà legislativa regionale in materia di finanza locale, ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

Il comma sostituisce il precedente articolo 80, relativo alla competenza in materia tributaria della Regione Trentino - Alto Adige, di fatto attribuendole una funzione piena nell'ampio numero di materie di sua competenza.

Questo intervento legislativo interviene nel mezzo di un continuo confronto confinario per lo status di grande e generale agevolazione che godono gli operatori economici, soprattutto quelli alberghieri delle province di Trento e Bolzano, rispetto agli operatori veneti e lombardi limitrofi.

L'oggetto del disagio attiene al diverso regime agevolazioni sia dirette, attraverso importanti finanziamenti, sia indirette, attraverso un trattamento tributario già ampiamente favorevole, goduto dai colleghi trentini ed altoatesini. Con la conseguenza che le diverse opportunità finanziarie e fiscali incidono profondamente sui fondamentali delle imprese che operano nello stesso settore turistico e in un territorio omogeneo, sovvertendo ogni canone di sana ed effettiva concorrenza.

Basti considerare la zona dolomitica dove l'attività turistica riveste un ruolo essenziale nell'economia locale e montana. Nella quale, a fronte di un unico bacino territoriale, sono presenti imprese che invece operano muovendo da presupposti economici fortemente disomogenei e diversificati in base alla loro residenza.

Tale condizione è in manifesto contrasto con il diritto comunitario e, in particolare, con quanto affermato dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea, dove si afferma e tutela il riconoscimento della "libertà d'impresa, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali".

Affermazioni di principio, quelle comunitarie, che riguardano anche l'obiettivo di conseguire la coesione sociale ed economica oppure il canone della libera concorrenza (*cf.* il Trattato istitutivo della Unione europea - c.d. di Roma, art. 82 che dichiara "incompatibile con il mercato comune e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo". Con ciò indicando tra le pratiche discriminatorie (alinea 2, punto c), l'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza").

Che sul lago di Garda o nel comprensorio delle Dolomiti sia in atto una alterazione della libera concorrenza per il sostegno che le autonomie locali possono garantire alle loro imprese è cosa assodata. Basti per tutti il richiamo all'articolo immediatamente precedente a quello dello statuto trentino modificato dal comma 518, qui impugnato, il numero 79, che ha previsto al comma 1, lett. c) l'istituzione di un fondo perequativo a favore dei territori confinanti, e che è destinato alle politiche di investimento e di coesione sociale, avente per oggetto: "il finanziamento di iniziative e di progetti, relativi anche ai territori confinanti, complessivamente in misura pari a 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 per ciascuna provincia".

A fronte di questa situazione, e del tutto asimmetricamente rispetto alle Regioni a Statuto ordinario, il comma 518 dell'art. 1, della L. 147/2013, concorre a realizzare un ulteriore squilibrio strutturale, che si ritiene, anche in termini di conformità alla Costituzione, del tutto incompatibile, perché contrastante con il principio di unitarietà ed indivisibilità della Repubblica, di eguaglianza sostanziale nei confronti della legge, sia con i principi, di derivazione comunitaria, enucleati in materia di attrattività territoriale e rilevanti nell'ordinamento interno in base a quanto disposto dall'art. 117, comma 1, della Costituzione.



Il comma in questione, introduce infatti un regime fiscale differenziato, che altera le condizioni economiche e patrimoniali degli operatori economici, e configura una violazione degli artt. 3, 23 ed 11 della Costituzione, in quanto procura una discriminazione economica, ingiustificata su base territoriale che incide sulle libertà fondamentali riconosciute dall'Unione europea.

4.2) Come detto la disposizione del comma 518, va a modificare il primo comma dell'art. 80 del D,P,R. 670/1972, il Testo unico che contiene lo statuto di specialità della regione Trentino — Alto Adige, e permette alle due Province autonome non solo di introdurre dei tributi locali al di fuori dall'abito in precedenza circoscritto alle materie di cui all'art. 5 (ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e ordinamento degli enti di reddito fondiario e di credito agrario, delle Casse di risparmio e delle Casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale), ma di disciplinare, al comma 2 dell'art. 80, tutti i tributi, tra i quali anche quelli "locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge (!) definendone le modalità di riscossione" consentendo "agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni".

Da qui l'interesse e la legittimazione della Regione Veneto alla presentazione del presente motivo di impugnazione, ancorché la disposizione sia operante al fuori dai propri confini territoriali, in quanto la norma condiziona e altera le proprie politiche per il turismo e la montagna, che sono state già ampiamente condizionate dalle situazioni storiche di vantaggio economico riconosciuto dallo statuto trentino al turismo locale.

Tant'è che, in attuazione dell'art. 79 del DPR 670/1972, sopra menzionato, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha emanato il Decreto 14 gennaio 2011 dal titolo "Modalità di riparto dei fondi per lo sviluppo dei comuni siti nelle regioni Veneto e Lombardia confinanti con le province autonome di Trento e Bolzano", che prevede, come riporta l'art. 1, "Il presente decreto, in attuazione dell'articolo 2, commi 117, 118, 119, 120 e 121, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, di seguito denominata «legge», assicura il concorso delle province autonome di Trento e di Bolzano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, attraverso il finanziamento di progetti, di durata anche pluriennale, per la valorizzazione, lo sviluppo economico e sociale, l'integrazione e la coesione dei territori dei comuni appartenenti alle province di regioni a statuto ordinario confinanti rispettivamente con la provincia autonoma di Trento e con la provincia autonoma di Bolzano, con un intervento finanziario da parte di ciascuna di esse determinato nella somma di 40 milioni di euro annui ciascuna".

In tale decreto sono ammesse a finanziamento (art. 3) "i comuni della regione Veneto e quelli della regione Lombardia confinanti con la provincia autonoma di Trento o con la provincia autonoma di Bolzano".

Con ciò incidendo direttamente sulle competenze regionali venete perché i finanziamenti sono erogati per progetti (cfr. art. 8) su progetti di competenza della stessa Regione in quanto riguardano ambiti inerenti a: "il sostegno sociale, assistenziale, abitativo o educativo; (...) che favoriscano l'occupazione giovanile o l'attività imprenditoriale giovanile; che favoriscano il turismo; (...) che garantiscano la crescita complessiva dei territori di confine; (...) lo sviluppo delle zone svantaggiate e delle aree montane (...); che garantiscano la sostenibilità dei risultati a vantaggio dei cittadini e delle imprese; che valorizzino il territorio e al contempo migliorino il sistema Paese; che dimostrino la coerenza delle azioni degli enti locali con i piani regionali".

4.3) La norma in questione è perciò da ritenersi in violazione delle norme Costituzionali accennate, perché lesiva sia dei diritti tutelati dal diritto comunitario, primo tra tutti quello della libertà di impresa, ma anche quello alla coesione sociale e a tutti i diritti i cui ambiti di intervento sono finanziati a mezzo dell'art. 79 dello statuto trentino a favore delle popolazioni confinanti. E, quindi degli artt. 117, primo comma, 23 e 11 della Costituzione.

Ma perché, soprattutto attua un processo di c.d. "discriminazione inversa", in contrasto con l'art. 3, secondo comma della Costituzione, dove l'azione ritenuta positiva, ovvero la possibilità di conseguire un beneficio fiscale, si innesta su una situazione di ampio vantaggio economico, comunque garantito dallo statuto di autonomia trentina e dai relativi trasferimenti finanziari. La norma dunque non avvantaggia i beneficiari più di quanto discrimina le popolazioni confinanti per i rilevanti ulteriori differenziali economici che saranno causati dal diverso regime fiscale attivabile in Trentino in deroga a quello nazionale, attraverso l'ingiusta previsione contenuta nel secondo comma dell'art. 80 novellato dello statuto trentino.

Il tutto con una ricaduta diretta anche sul bilancio regionale veneto che sarà costretto ad intervenire in via perequativa per rimuovere le ulteriori differenze territoriali.

Ma ancora, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, si rileva l'irragionevolezza della novella dell'art. 80, che nel preteso interesse di rendere vantaggio a una situazione territoriale garantita normativamente per le sue peculiarità territoriali e culturali, finisce con il finanziare un fondo che è rivolto a ridurre gli svantaggi causati da tali opportunità.

Per queste ragioni si ritiene che il comma 518 sia in contrasto con il combinato disposto degli artt. 117, primo comma, 23, 11 e 3, secondo comma, della Costituzione.

E che sia comunque in contrasto con l'art. 3, commi 1 e 2, della stessa Carta costituzionale.



5) Illegittimità costituzionale dell'art. art. 1, comma 557, per violazione degli artt.117, commi III e IV, della Costituzione

5.1) Il comma 557 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)” ha sostituito il comma 2 bis dell'articolo 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, statuendo in materia di reclutamento del personale delle ‘società pubbliche’, tra l'altro, che “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, comma 7, del presente decreto, gli enti locali di riferimento possono escludere, con propria motivata deliberazione, dal regime limitativo le assunzioni di personale per le singole aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie, fermo restando l'obbligo di garantire il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale.”

Tale disposizione di legge risulta violativa della competenza legislativa regionale sotto un duplice connesso profilo. Lede, infatti, al contempo il comma 3 e il comma 4 dell'art. 117 della Costituzione della Repubblica italiana, e, in via mediata, pur anche l'art. 118 della Costituzione, traslando irragionevolmente e in violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza una competenza amministrativa propria della Regione a favore di enti locali sub-regionali.

Quanto al primo profilo d'illegittimità costituzionale, giova ricordare, in via preliminare, che la disciplina delle ex IPAB rientra nella materia “socio-assistenziale” ovvero della “assistenza e beneficenza” (v., *ex multis*, Corte Costituzionale n. 195 del 28 aprile 1992). Per cui, a seguito della riforma del Titolo V° della Costituzione della Repubblica italiana, essa deve ritenersi devoluta alla competenza legislativa residuale ed esclusiva delle Regioni.

Nondimeno, l'incidenza della disposizione statale impugnata su un ambito materiale di competenza residuale regionale, quale è quello concernente le ex IPAB, non esclude, di per sé, la legittimità dell'intervento legislativo e impone, invece, di vagliare in via preliminare la materia di appartenenza della disposizione legislativa sottoposta all'esame della Corte Costituzionale.(Corte cost. n. 237 del 24 luglio 2009)

Di fatti, “la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, nel caso in cui una normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre preliminarmente individuare l'ambito materiale che possa considerarsi nei singoli casi prevalente. E, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie” (sentenza n. 50 del 2008)

5.2) Nel caso di specie, sulla base di tali parametri di riferimento e alla luce della collocazione geografico-normativa, potrebbe farsi rientrare la disposizione in parola nell'ambito della materia concorrente del “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, come peraltro pare fare la stessa Corte Costituzionale in altra decisione. (n. 161 del 27 giugno 2011)

A tale specifico riguardo è stato, poi, sottolineato che “una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni” (*ex multis*, sentenze n. 159 del 2008; n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005).

In tal caso, però, sarà necessario verificare in concreto l'atteggiarsi del rapporto tra la norma statale e la competenza regionale, ossia occorrerà accertare se la prima sia rimasta nei limiti imposti alla normazione di principio. Limiti i quali impongono che si prescrivano esclusivamente criteri ed obiettivi, mentre alla normativa regionale spetterà l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (n. 181 del 2006).

Nello specifico Caso della materia del coordinamento della finanza pubblica, perché risultino rispettati tali limiti, occorre che ricorrano due condizioni: in primo luogo, che le norme statali si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 289 e n. 120 del 2008, n. 139 del 2009).

In proposito e come ulteriore requisito-limite, la Corte ha anche attenuato che la specificità delle prescrizioni, se di per sé non può escludere il carattere di principio di una norma, occorre però che “risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione” (sentenza n. 430 del 2007).

5.3) Alla luce di tale ricostruzione di principio, e passando a esaminare il caso di specie, si può rilevare in primo luogo che la disposizione statale impugnata non solo è priva del carattere della generalità e della teleologia funzionale richieste a una norma che dovrebbe essere mero principio fondamentale di legislazione, ma addirittura costituisce una puntuale e specifica eccezione alla regola generale imposta dalla norma medesima in via generale al fine del contenimento della spesa pubblica.



In secondo luogo, manca quel rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con la normazione di principio e con i fini generali di coordinamento della finanza pubblica sottesi alla stessa, come evidenziato dalla clausola di salvaguardia posta a conclusione della norma, che limita infatti l'operatività dell'eccezione in parola sulla base del criterio del "raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale". Il che fa propendere per una sostanziale estraneità di tale disposizione rispetto alla stessa materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

Ossia la norma in parola, per il suo carattere eccezionale e derogatorio, sembra addirittura esulare in senso stretto dalla materia del coordinamento della finanza pubblica e invece rientrare a pieno diritto nella materia della "assistenza e beneficenza", la quale però è riservata alla competenza legislativa regionale esclusiva. Con la conseguenza che quest'ultima pare lesa in via diretta per violazione dell'art. 117, comma 4 della Costituzione, introducendo la norma statale una puntuale disciplina in materia sottratta alla propria competenza, e in contrasto con la vigente legislazione regionale e pur anche statale in materia, come di seguito sarà evidenziato.

Peraltro, anche qualora si volesse ritenere la disposizione in parola sussumibile nella materia di legislazione concorrente, comunque essa, esorbitando dall'ambito proprio della normazione di principio dovrebbe comunque ritenersi illegittima ex art. 117, comma 3 della Costituzione.

5.4) Che la norma in parola risulti materialmente lesiva della competenza regionale emerge, poi, esaminandone il contenuto, in quanto la stessa attribuisce una competenza gestionale, con evidenti ripercussioni organizzative, agli "enti locali di riferimento", anziché alle Regioni. E ciò, pur non avendo lo Stato potestà per compiere un tale attribuzione, rientrando la relativa materia nella competenza esclusiva regionale.

Le c.d. ex IPAB, infatti, sia nella forma della Azienda di servizio di cui al D. Lgs. 4 maggio 2001, n. 207 sia nella forma di persona giuridica di diritto privato non possono in nessuna caso essere ricondotte all'ambito potestativo pubblico degli enti locali (si veda a tal riguardo la puntuale ricostruzione fatta dal Consiglio di Stato nella decisione n. 661 del 2009).

Peraltro, tali enti sono, come rilevato dalla stessa Corte Costituzionale nella recente decisione n. 161 del 27 giugno 2012, "enti infraregionali connotati da una gestione di tipo imprenditoriale delle proprie risorse, connotati da una elevata peculiarità", il che pur permettendo l'applicabilità delle regole degli enti locali agli stessi, non ne consente l'assimilazione a questi né li vedi sottoposti alla potestà di questi ultimi.

Conferma di ciò si ricava dalla stessa legislazione statale che, nel fondamentale D. Lgs. 4 maggio 2001, n. 207, recante "Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza", attribuisce o, *rectius*, riconosce alle Regioni molteplici competenze in ordine al funzionamento, all'organizzazione, alla disciplina, anche finanziaria e contabile delle ex IPAB. Basti pensare che gli statuti e i regolamenti di organizzazione delle stesse, aventi un ruolo fondamentale in ordine al governo delle Aziende in questione, devono essere inviati alla Regione, che li approva nel termine e con le modalità previste dalle leggi regionali. Nessuna diretta competenza è invece prevista per gli enti locali "di riferimento".

Con specifico riguardo, poi, al personale l'art. 11 del medesimo decreto legislativo statuisce che "i requisiti e le modalità di assunzione del personale sono determinati dal menzionato regolamento di organizzazione" e, quindi sono sottoposti all'approvazione regionale.

5.5) Quanto alla legislazione regionale, essa conferma il riconoscimento in capo alla Regione di compiti di programmazione, indirizzo, controllo e vigilanza, che risulterebbero vanificati qualora in modo improprio venisse attribuito agli enti locali un potere gestorio-organizzatorio sulle ex IPAB, in assenza di qualsiasi coordinamento con l'ente regionale sovraordinato (art. 129 legge regionale 13 aprile 2001, n. 11; art. 3 Legge regionale 16 agosto 2007, n. 23)

Alla luce di ciò, l'attribuzione di una competenza agli enti locali di riferimento in ordine alla possibile deroga al regime limitativo delle assunzioni di personale appare non solo violativa della competenza legislativa regionale ex art. 117, commi 3 e 4 della Costituzione, ma anche lesiva delle prerogative riconosciute alla Regione dall'art. 118 Cost., in particolare per violazione dei canoni di sussidiarietà e adeguatezza, così come interpretati dalla Corte costituzionale. (decisione n. 6 del 13 gennaio 2004)

In un sistema di competenze e funzioni amministrative, come quello delineato dalla legislazione statale e regionale in materia di ex IPAB, tale traslazione di competenza a favore degli enti locali di riferimento appare, infatti, priva sia del richiesto requisito della ragionevolezza che di quello teleologico della migliore tutela dell'interesse pubblico sotteso alla competenza amministrativa sia infine della necessaria consensualità in ordine all'attribuzione di competenza, sotto forma di previo accordo con le Regioni.



Onde superare i plurimi vizi di costituzionalità evidenziati pare possibile prospettare un'esegesi costituzionalmente orientata della norma impugnata, nel senso che la stessa utilizzi il termine "enti locali di riferimento" in modo generico, ossia tale da poter ricomprendere nel suo ambito semantico giuridico le stesse Regioni e da vincolare le determinazioni degli altri enti locali di riferimento ad un assenso da parte della Regione, quale ente competente alla disciplina al controllo e alla vigilanza delle ex IPAB.

P.Q.M.

Voglia accogliere le richieste presentate nel ricorso indicato in epigrafe e dichiarare l'illegittimità costituzionale dei commi 325, 388, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 518 e 557, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Si depositano:

- 1) atto di autorizzazione alle liti;
- 2) parere della Conferenza unificata Stato Regioni Enti Locali del 14 novembre 2013.

Venezia - Roma 24 febbraio 2014.

Avv. Zanon – Avv. Manzi

14C00074

N. 22

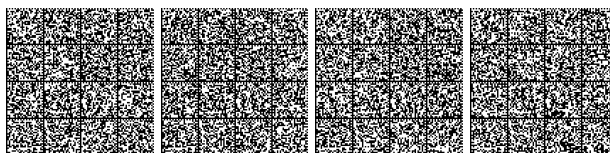
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2014
(della Regione Puglia)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Addizionale regionale IRPEF - Differimento all'anno 2015 della decorrenza dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 che consentono alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito della suddetta addizionale, di disporre detrazioni in favore della famiglia e altre misure di sostegno sociale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato impedimento alla Regione, sul presupposto interpretativo che l'addizionale IRPEF debba considerarsi quale «compartecipazione al gettito di un tributo erariale», di «disporre» della quota dell'addizionale IRPEF ad essa assegnata a tale titolo - Violazione dell'autonomia di entrata della Regione, con specifico riferimento alle possibilità di disporre delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al suo territorio, nonché lesione della potestà legislativa regionale in materia di entrate tributarie, con specifico riferimento al potere di disporre detrazioni all'addizionale IRPEF assegnata dalla legge statale alle Regioni.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 509.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Addizionale regionale IRPEF - Differimento all'anno 2015 della decorrenza dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 che consentono alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito della suddetta addizionale, di disporre detrazioni in favore della famiglia e altre misure di sostegno sociale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato impedimento alla Regione, sul presupposto interpretativo che l'addizionale IRPEF debba considerarsi quale «compartecipazione al gettito di un tributo erariale», di «disporre» liberamente della quota dell'addizionale IRPEF ad essa assegnata a tale titolo (in particolare, scegliendo di utilizzare una detrazione come strumento di spesa pubblica in luogo della erogazione positiva di prestazioni sociali a carico del proprio bilancio e delle proprie strutture amministrative) - Violazione dell'autonomia di spesa della Regione, con specifico riferimento alle possibilità di disporre delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al suo territorio, nonché lesione della potestà legislativa regionale nelle materie delle entrate tributarie regionali e delle politiche sociali, con specifico riferimento al potere di disporre detrazioni per finalità sociali all'addizionale IRPEF assegnata dalla legge statale alle Regioni.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 509.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Addizionale regionale IRPEF - Differimento all'anno 2015 della decorrenza dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 che consentono alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito della suddetta addizionale, di disporre detrazioni in favore della famiglia e altre misure di sostegno sociale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata limitazione, sul presupposto interpretativo che l'addizionale IRPEF debba considerarsi quale «tributo proprio regionale», della possibilità per la Regione di «stabilire» e «applicare» un tributo proprio secondo le determinazioni frutto della propria autonomia di entrata e della propria potestà tributaria - Lesione della potestà legislativa della Regione nella materia dei tributi propri regionali.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 509.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Addizionale regionale IRPEF - Differimento all'anno 2015 della decorrenza dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 che consentono alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito della suddetta addizionale, di disporre detrazioni in favore della famiglia e altre misure di sostegno sociale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato impedimento alla Regione, sul presupposto interpretativo che l'addizionale IRPEF debba considerarsi quale «tributo proprio regionale», di «stabilire» e «applicare» un tributo proprio secondo le proprie libere opzioni (in particolare, scegliendo di utilizzare una detrazione come strumento di spesa pubblica in luogo della erogazione positiva di prestazioni sociali a carico del proprio bilancio e delle proprie strutture amministrative) - Contrasto con l'autonomia regionale di spesa, nonché con la potestà legislativa regionale in materia di tributi propri e in materia di politiche sociali.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 509.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Addizionale regionale IRPEF - Differimento all'anno 2015 della decorrenza dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 che consentono alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito della suddetta addizionale, di disporre detrazioni in favore della famiglia e altre misure di sostegno sociale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata posticipazione per la terza volta consecutiva del termine iniziale di applicabilità di una norma attuativa dell'autonomia finanziaria e delle connesse potestà legislative assegnate alla Regione - Introduzione di una disciplina priva del carattere transitorio che potrebbe giustificarla, in via eccezionale e per straordinarie esigenze di coordinamento della finanza pubblica - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione della potestà legislativa regionale in materia di entrate tributarie.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 509.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Addizionale regionale IRPEF - Differimento all'anno 2015 della decorrenza dell'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 che consentono alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito della suddetta addizionale, di disporre detrazioni in favore della famiglia e altre misure di sostegno sociale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato ingiustificato impedimento alla Regione di disporre della quota dell'addizionale IRPEF ad essa assegnata, al fine di perseguire politiche di sostegno sociale a favore di soggetti svantaggiati, mediante le apposite detrazioni contemplate dai commi 4 e 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011, mentre consente di disporre delle medesime somme, e al fine di perseguire le medesime politiche, tramite disposizioni di spesa e l'erogazione positiva di contributi e sussidi a favore degli stessi beneficiari - Violazione dei principi di razionalità e ragionevolezza, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché del principio di certezza del diritto e chiarezza normativa - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione della potestà legislativa regionale in materia di entrate tributarie.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 509.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 97, 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo.

Ricorso della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale dott. Nicola Vendola, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 188 del 21 febbraio 2014, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Marcello Cecchetti (pec: marcellocecchetti@pec.ordineavvocatifirenze.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Antonio Mordini n. 14, come da mandato a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale - legge di stabilità 2014), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 27 dicembre 2013, n. 302, supplemento ordinario, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6



del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, per violazione degli articoli 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi costituzionali di razionalità-ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione e di certezza del diritto e chiarezza normativa.

1. — La disposizione impugnata e l'evoluzione del quadro normativo.

1.1. — L'art. 1, comma 509, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale — Legge di stabilità 2014), in vigore dal 1° gennaio 2014, così dispone: «Al comma 7 dell'art. 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, e successive modificazioni, le parole: “a decorrere dal 2014” sono sostituite dalle seguenti: “a decorrere dal 2015”».

Il citato art. 6 del decreto legislativo 6 maggio del 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), a sua volta, contiene disposizioni sull'addizionale regionale all'IRPEF. In particolare esso prevede, al comma 1, che «a decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a Statuto ordinario» possa, «con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale di base», fissando inoltre tale aliquota di base allo 0,9 per cento sino alla rideterminazione effettuata ai sensi dell'art. 2, comma 1, del medesimo atto normativo. Il comma 1 dell'art. 6 fissa poi il limite massimo della maggiorazione in 0,5 punti percentuali per l'anno 2013, in 1,1 punti percentuali per l'anno 2014 e in 2,1 punti percentuali a decorrere dall'anno 2015. Il comma 2, a sua volta, prevede che fino al 31 dicembre 2012, restino ferme «le aliquote della addizionale regionale all'IRPEF delle regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono superiori alla aliquota di base», salva comunque «la facoltà delle medesime regioni di deliberare la loro riduzione fino alla medesima aliquota di base».

1.2. — In tale contesto si inseriscono i successivi commi 3, 4, 5 e 6, sui quali interviene la disposizione della quale in questa sede si denunciano i profili di illegittimità costituzionale.

In particolare, il comma 3 contiene disposizioni concernenti il coordinamento tra la maggiorazione IRPEF e la riduzione IRAP eventualmente prevista dalle Regioni, nonché altre previsioni di specificazione ed attuazione della normativa sopra richiamata. Il comma 4 contiene disposizioni volte ad assicurare la razionalità del sistema tributario.

Il comma 5, invece, prevede quanto segue: «Le regioni, nell'ambito della addizionale di cui al presente articolo, possono disporre, con propria legge, detrazioni in favore della famiglia, maggiorando le detrazioni previste dall'art. 12 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986. Le regioni adottano altresì con propria legge misure di erogazione di misure di sostegno economico diretto, a favore dei soggetti IRPEF, il cui livello di reddito e la relativa imposta netta, calcolata anche su base

familiare, non consente la fruizione delle detrazioni di cui al presente comma».

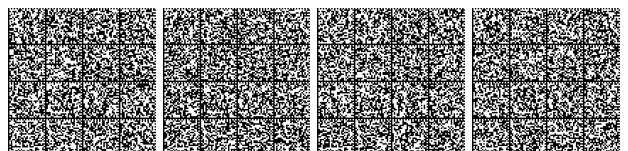
Sempre sul medesimo tema, il comma 6 stabilisce che «le regioni, nell'ambito della addizionale di cui al presente articolo, possono inoltre disporre, con propria legge, detrazioni dall'addizionale stessa in luogo dell'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale».

Il successivo comma 7 (oggetto dell'intervento di novellazione che si censura in questa sede), nella sua versione originaria, prevedeva che le disposizioni di cui ai precedenti commi 3, 4, 5 e 6 si applicassero «a decorrere dal 2013». Solo a partire da quell'anno, dunque, le Regioni dovevano ritenersi abilitate a disporre detrazioni in favore delle famiglie, a prevedere misure di sostegno economico diretto in favore di soggetti svantaggiati ulteriori rispetto a quelli presi in considerazione dalla sopra citata normativa statale, nonché a far uso dello strumento delle detrazioni dall'addizionale IRPEF per perseguire varie finalità di sostegno sociale.

Tale comma 7, tuttavia, è stato modificato una prima volta dall'art. 1, comma 555, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), che ha posticipato l'applicazione delle norme in questione a partire dal 2014. Infine, è intervenuta la disposizione in questa sede contestata, che ha ulteriormente prorogato il *dies a quo* della operatività dei sopra citati commi 3, 4, 5 e 6 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 all'anno 2015.

Ad oggi, e fino a tutto il 2014, dunque, le Regioni non potrebbero, in base alla legislazione statale vigente, prevedere quelle detrazioni e predisporre quelle misure di sostegno sociale che risultano contemplate dai commi 5 e 6 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011.

1.3 — Considerati i contenuti e gli effetti normativi appena illustrati, la Regione Puglia, con la deliberazione della Giunta indicata in epigrafe, ha espresso la volontà di impugnare davanti a questa Ecc.ma Corte l'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, perché costituzionalmente illegittimo e lesivo dell'autonomia che la Costituzione riconosce e garantisce alle Regioni, in riferimento agli articoli 3, 97, 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo, della Costituzione, nonché ai principi costituzionali di razionalità-ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione e di chiarezza normativa.



L'illegittimità costituzionale che si denuncia con il presente ricorso si fonda sulle seguenti ragioni di

DIRITTO

2. — La qualificazione dell'addizionale IRPEF, in base all'art. 119 Cost., come «compartecipazione al gettito di un tributo erariale».

2.1 — Per illustrare i diversi profili di illegittimità costituzionale della disciplina in esame, è preliminarmente opportuno soffermarsi sulla qualificazione giuridica dell'addizionale IRPEF, tanto alla luce delle previsioni della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), che costituisce il fondamento sulla base del quale è stato adottato il citato decreto legislativo n. 68 del 2011, quanto alla luce dell'art. 119 Cost.

In base all'art. 7, comma 1, della legge n. 42 del 2009, le entrate tributarie delle Regioni si dividono in due categorie. La prima è quella delle «compartecipazioni al gettito dei tributi erariali» (lett. *a*), mentre la seconda è la «macro-categoria» dei «tributi delle regioni» (lett. *b*), all'interno della quale vengono distintamente individuati:

- 1) i «tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni»;
- 2) le «addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali»;
- 3) i «tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale».

L'addizionale IRPEF rientra evidentemente nella seconda categoria, e deve dunque essere qualificata, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge n. 42 del 2009, come un «tributo delle Regioni», in relazione al quale la successiva lett. *c*) del medesimo comma 1 dell'art. 7 stabilisce espressamente che queste ultime possano, con proprie leggi, «introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali», nonché «disporre detrazioni entro limiti fissati dalla legislazione nazionale».

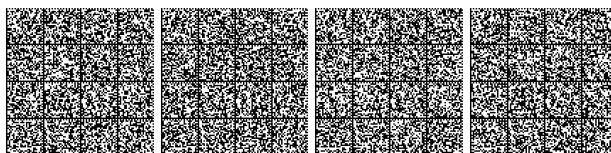
2.2. — L'art. 119 Cost. propone, tuttavia, definizioni non coincidenti con quelle appena illustrate. Ai sensi di tale disposizione costituzionale, infatti, le entrate tributarie delle Regioni si distinguono soltanto nelle seguenti due tipologie:

- i «tributi propri»;
- le «compartecipazioni al gettito di tributi erariali».

In relazione a tale dicotomia, si può affermare che *tertium non datur*: secondo l'art. 119 Cost., una entrata tributaria regionale può essere qualificabile soltanto come «tributo proprio», ovvero come «compartecipazione al gettito di un tributo erariale».

La qualificazione dell'entrata regionale in un senso o nell'altro è determinante, poiché dalla medesima dipende l'individuazione del relativo parametro costituzionale. I «tributi propri delle Regioni» sono infatti disciplinati dalla seconda proposizione del secondo comma dell'art. 119 Cost., mentre le «compartecipazioni al gettito di tributi erariali» sono regolate dalla terza proposizione del medesimo comma.

In base alla ormai costante giurisprudenza costituzionale, il criterio per distinguere le due categorie di entrate tributarie delle Regioni contemplate dall'art. 119 Cost. è quello della legge istitutiva: i tributi regionali sono solo quelli «istituiti dalle Regioni con propria legge». In questo senso depone chiaramente già la sent. n. 296 del 2003, nella quale, in relazione all'IRAP, si afferma: «La circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa — nonostante la sua denominazione — non può considerarsi «tributo proprio della regione», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale» (par. 2 del Considerato in diritto). Tali conclusioni sono state poi confermate da molte altre decisioni di questa Ecc.ma Corte. Si vedano, ad es., le sentenze n. 50 e n. 99 del 2012 (rispettivamente parr. 2.1 e 4.1 del Considerato in diritto), riguardanti l'IRAP, e n. 296, n. 297 e n. 311 del 2003 (rispettivamente parr. 2, 2 e 3.1. del Considerato in diritto), 455 del 2005, (par. 5.1 del Considerato in diritto), e 288 del 2012 (par. 3.1 del Considerato in diritto), concernenti le tasse automobilistiche.



Anche a dispetto della loro eventuale denominazione legislativa (e a prescindere dalla eventuale illegittimità costituzionale di quest'ultima), dunque, le entrate tributarie che non siano state istituite dalla legge regionale, non possono che qualificarsi, ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost. e al (solo) fine di individuare il parametro costituzionale che le riguarda, come «compartecipazioni al gettito di tributi erariali».

Pertanto, in base al criterio appena illustrato, l'addizionale IRPEF non può che rientrare in tale categoria, nonostante la qualificazione legislativa derivante dall'art. 7, comma 1, della legge n. 42 del 2009 e come confermano, del resto, le sentenze di questa Corte n. 381 del 2004 (par. 7 del Considerato in diritto) e n. 193 del 2007 (par. 5 del Considerato in diritto). Sulla base di questo presupposto interpretativo sono proposte le censure di seguito illustrate ai paragrafi 3 e 4.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, per violazione dell'art. 119, primo e secondo comma, nonché dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto la disciplina ivi contenuta impedisce alla Regione di «disporre» della quota dell'addizionale IRPEF ad essa assegnata quale «compartecipazione al gettito di un tributo erariale», in contrasto con l'autonomia di entrata di cui alla prima disposizione costituzionale citata e in evidente difformità dall'esplicita previsione della seconda, al contempo ledendo la potestà legislativa regionale in materia di entrate tributarie, con specifico riferimento al potere di disporre detrazioni all'addizionale IRPEF assegnata dalla legge statale alle Regioni.

3.1. — L'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, è incostituzionale per violazione dell'art. 119, primo e secondo comma, Cost. e dell'autonomia di entrata da tali disposizioni riconosciuta alla Regione, al contempo violando la potestà normativa regionale che l'art. 117, terzo e quarto comma, indubbiamente riconosce in materia di entrate tributarie.

Al riguardo, bisogna osservare, innanzi tutto, che il primo comma dell'art. 119 sopra menzionato riconosce esplicitamente, e con una affermazione di carattere generale, autonomia finanziaria, sia di entrata che di spesa, alle Regioni (oltre che agli altri enti territoriali che compongono la Repubblica). Si tratta di un importante principio che non può non guidare l'interpretazione delle disposizioni costituzionali attuative del medesimo.

La generale autonomia di entrata prevista dal primo comma dell'art. 119, Cost. trova specificazione nel successivo comma secondo. Gli strumenti che questa disposizione individua per rendere concreta tale autonomia sono: *a)* la possibilità di istituire ed applicare tributi ed entrate proprie; *b)* la possibilità di «disporre» delle «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

Qui interessa tale ultimo strumento. Con la norma appena citata, infatti, la Costituzione riconosce alla Regione la possibilità di esercitare la propria autonomia di entrata anche adottando disposizioni normative concernenti le quote di tributi erariali alla medesima attribuite dalla legge statale, ovviamente entro il limite di tali compartecipazioni, e dunque della quota di gettito, riferibile al proprio territorio, che le sia stata assegnata dalla medesima legge statale. Entro tale misura, però, alla Regione deve essere riconosciuta la potestà di esercitare la propria autonomia di entrata e perseguire le proprie politiche fiscali e sociali, adottando disposizioni volte a ridurre le proprie entrate derivanti dalle compartecipazioni a tributi erariali, secondo le proprie scelte discrezionali.

3.2. — La Regione Puglia è ben consapevole che nella giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte sono reperibili spunti che parrebbero, a prima vista, deporre in contrasto rispetto alla censura appena prospettata. In particolare, ci si riferisce alle decisioni citate nel precedente par. 2.2., dalle quali si desume inequivocabilmente che lo Stato dispone di una competenza esclusiva in relazione all'addizionale IRPEF in quanto annoverabile, ai sensi dell'art. 119, tra i «tributi erariali». La ricorrente non intende negare questa circostanza. Con la disposizione impugnata lo Stato ha senza dubbio esercitato una propria competenza legislativa esclusiva. La Regione Puglia, tuttavia, è convinta che l'art. 119, secondo comma, Cost., nella parte in cui assegna alle Regioni la possibilità di «disporre» di una quota dei tributi erariali, ponga una norma sostanziale che si impone al legislatore statale quando quest'ultimo si trovi ad esercitare la propria competenza legislativa esclusiva in materia di tributi erariali, obbligandolo ad esercitarla in un certo modo e nel rispetto di alcuni limiti. In particolare, la menzionata disposizione costituzionale richiede che la legge statale, nell'assegnare alle Regioni una compartecipazione ai tributi erariali, lasci a queste ultime un margine di potestà normativa (ossia uno spazio minimo non conculcabile) entro il quale, per l'appunto, esse possano effettivamente «disporre» di tale compartecipazione, evidentemente nei limiti della quota che sia loro assegnata.

Alla luce di tali considerazioni, risulta evidente che l'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 è rigorosamente attuativo dell'art. 119, secondo comma, Cost., e non soltanto nella parte in cui prevede, al comma 1, che «a decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a Statuto ordinario» possa, «con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale



regionale all'IRPEF di base». Il citato art. 6 è attuativo dell'art. 119, secondo comma, Cost., anche — per quel che qui più interessa — per ciò che prevede ai successivi commi 5 e 6. Come evidenziato nel par. 1, il comma 5 prevede infatti che le Regioni, «nell'ambito della addizionale (...), possono disporre, con propria legge, detrazioni in favore della famiglia», nonché che possono adottare «misure di sostegno economico diretto» a favore di determinati soggetti IRPEF, mentre il comma 6 autorizza le Regioni, «nell'ambito della addizionale di cui al presente articolo», a disporre «detrazioni dall'addizionale stessa» in luogo (ossia in sostituzione) dell'erogazione di misure sociali di vario genere e con effetto equivalente.

Risulta dunque chiaro — anche dal tenore testuale della norma, stante la consapevole utilizzazione del verbo «disporre» — che l'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 ha, per così dire, «preso sul serio» l'art. 119, secondo comma, Cost., assegnando alle Regioni non solo la compartecipazione al gettito di un tributo erariale, ma anche la possibilità di esercitare la propria autonomia di entrata nell'ambito di tale compartecipazione, entro confini certi e precostituiti, e dunque la possibilità di «disporre» in senso proprio di tale compartecipazione, tramite autonome scelte politiche e proprie determinazioni normative, ovviamente nell'ambito di tali confini. Da ciò risulta altrettanto chiaro, però, che l'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, precludendo alle Regioni, con l'ennesima proroga annuale del termine di decorrenza, qualunque possibilità di «disporre» dell'addizionale IRPEF nel senso di applicare le detrazioni contemplate dai commi 5 e 6 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011, viola inequivocabilmente l'art. 119, secondo comma, Cost.

3.3. — Ad ulteriore supporto delle ragioni appena esposte, si consideri il caso deciso da questa Ecc.ma Corte con la sent. n. 381 del 2004. In tale pronuncia, infatti, sono state dichiarate infondate le censure proposte dalla parte regionale nei confronti delle norme che sospendevano gli aumenti delle addizionali IRPEF e delle aliquote IRAP, impedendo alle Regioni «di utilizzare uno spazio di autonomia nel prelievo tributario, che la legge statale loro riconosceva», in considerazione del fatto che tale sospensione era: *a)* «temporanea e provvisoria»; *b)* effettuata «in attesa di un complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni, nel quadro dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost.».

Ebbene, la circostanza sub *a)* sembrerebbe ricorrere proprio nel caso di specie, posto che la norma impugnata posticipa al 2015 la possibilità, per le Regioni, di disporre della loro quota di compartecipazione IRPEF nel senso sopra accennato. Tuttavia, come si argomenterà più diffusamente di seguito (*cf.* sub par. 9 e ss.), tale temporaneità e provvisorietà è da considerarsi fittizia, in ragione del fatto che una siffatta posticipazione è intervenuta, identica a se stessa, per ben tre volte di seguito, svelando in tal modo il suo carattere falsamente transitorio.

Quanto alla circostanza sub *b)*, che essa non ricorra (più) è del tutto evidente, posto che l'attuazione dell'art. 119 Cost. è intervenuta proprio con la legge n. 42 del 2009 e (per quel che qui interessa) con il decreto legislativo n. 68 del 2011: attuazione che — come si è visto — la norma qui contestata intende invece ulteriormente sospendere.

Si osservi, infine, che nel caso deciso dalla sent. n. 381 del 2004 le censure regionali rivendicavano il potere di alimentare le aliquote rispetto alla misura fissata dalla legislazione statale, e dunque di disporre andando oltre il limite della quota di tributo erariale da questa assegnata alla Regione. Nella presente circostanza, invece, la Regione ricorrente rivendica semplicemente la possibilità di esercitare la propria autonomia di entrata applicando le sole detrazioni per finalità sociali contemplate dai commi 5 e 6 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011, rinunciando dunque ad incassare parte del tributo a favore di soggetti variamente svantaggiati e «disponendo» comunque entro il limite della quota di tributo erariale alla medesima assegnata dalla legge statale, ossia esercitando quel potere che, a norma dell'art. 119, secondo comma, Cost., le deve essere necessariamente riconosciuto.

3.4. — L'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, dunque, viola l'art. 119, primo e secondo comma, Cost., poiché — sia pure con una disposizione temporalmente circoscritta al solo anno 2014 — vieta alla Regione di adottare norme volte a ridurre le entrate tributarie alla medesima spettanti a titolo di compartecipazioni al gettito di tributi erariali, e in particolare vieta di applicare le detrazioni di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 6 del decreto legislativo 68 del 2011 all'addizionale IRPEF. Il citato comma 509 impedisce così alla Regione di «disporre» di tali compartecipazioni, determinando in tal modo una grave lesione della sua autonomia finanziaria di entrata e, con questa, della potestà legislativa ad essa garantita dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. in materia di entrate tributarie, con specifico riferimento al potere di disporre detrazioni all'addizionale IRPEF assegnata dalla legge statale alle Regioni.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, per violazione dell'art. 119, primo e secondo comma, nonché dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto la disciplina ivi contenuta impedisce alla Regione di «disporre» liberamente della quota dell'addizionale IRPEF ad essa assegnata quale «compartecipazione al gettito di un tributo erariale» (in particolare scegliendo di utilizzare una detrazione come strumento di spesa pubblica in luogo della erogazione positiva di prestazioni sociali a carico del proprio bilancio e delle proprie strutture amministrative), con ciò ponendosi in contrasto con l'autonomia di spesa di cui alla prima disposizione costituzionale citata e in evidente difformità dall'esplicita previsione della seconda, al contempo ledendo la potestà legislativa regionale in materia di entrate tributarie e di politiche sociali.



4.1. — L'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, è incostituzionale, inoltre, per violazione dell'art. 119, primo e secondo comma, Cost., e dell'autonomia di spesa da tali disposizioni riconosciuta alla Regione, assieme alle connesse potestà legislative che l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. attribuisce nelle materie delle entrate tributarie spettanti alle Regioni e delle politiche sociali. La norma censurata, infatti, proroga ulteriormente il divieto per i legislatori regionali, già contemplato per gli esercizi finanziari precedenti, di disporre detrazioni per finalità sociali all'addizionale IRPEF assegnata dalla legge statale alle Regioni.

Anche in questo caso è necessario innanzitutto interpretare sistematicamente le prime due disposizioni costituzionali menzionate. Il principio dell'autonomia di spesa trova corpo, all'interno del secondo comma dell'art. 119 Cost., nella riconosciuta possibilità di «disporre» delle somme derivanti dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali.

4.2. — Ora, se si osserva quali sono le misure che la disposizione in questione impedisce alle Regioni di adottare, risulta del tutto evidente che si tratta di strumenti equivalenti e sostitutivi di misure di spesa a finalità sociale. In base all'art. 1, comma 509, della legge n. 147, infatti, per tutto l'esercizio finanziario 2014 le Regioni non potranno disporre, ancorché entro i limiti della quota dell'addizionale IRPEF alle medesime attribuita, alcuna detrazione in favore delle famiglie nei casi previsti dalla legge statale, nonché alcuna misura «di sostegno economico diretto» a favore dei soggetti IRPEF che non possano fruire delle predette detrazioni (art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 68 del 2011). Ancora, le Regioni non potranno neppure stabilire «detrazioni dall'addizionale stessa in luogo dell'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale» (art. 6, comma 6, del decreto legislativo n. 68 del 2011).

Ora, non vi è chi non veda come le previsioni che sono inibite all'autonomia regionale dalla disposizione in questa sede contestata siano sostanzialmente equivalenti a — se non addirittura coincidenti con — misure di spesa, in alcuni casi già specificamente e dettagliatamente individuate dalla legislazione regionale (sussidi, voucher, buoni servizi). Anche a voler ritenere che la previsione delle detrazioni dell'addizionale IRPEF in favore di soggetti svantaggiati contemplate dai commi 5 e 6 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 costituisca, a rigore, un intervento sul versante della struttura del tributo, non ci si può comunque nascondere che, in tal modo, si predispongono strumenti del tutto equivalenti — ed anzi perfettamente sostitutivi — rispetto a misure positive di spesa pubblica a finalità sociale e che, d'altra parte, rispetto a ciò, la potestà legislativa dello Stato in materia tributaria rimane del tutto indifferente. L'aspetto meramente formale della questione, dunque, non può in alcun modo nascondere che, nella sostanza, tramite l'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, si impedisce alla Regione di esercitare le proprie politiche sociali scegliendo liberamente lo strumento ritenuto più idoneo (ossia la detrazione alla fonte a favore del contribuente in luogo dell'erogazione positiva del sussidio), anche evidentemente in considerazione delle esigenze di semplificazione amministrativa e di risparmio di spesa pubblica che lo strumento della detrazione alla fonte consente di soddisfare, evitando i costi burocratici che l'erogazione positiva delle misure di sostegno sociale inevitabilmente comporta.

4.3. — Per le ragioni appena accennate, dunque, non si può che concludere che il citato comma 509 — sia pure con una disposizione temporalmente circoscritta al solo anno 2014 — vieta alla Regione di adottare norme nelle quali si esplicano le sue politiche sociali tramite la leva della spesa pubblica, in patente contrasto con l'autonomia finanziaria di spesa riconosciuta dall'art. 119, commi primo e secondo, nonché con le potestà legislative di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

5. — In subordine rispetto alle censure sub 3 e 4: la diversa ipotesi della interpretazione dell'art. 119 Cost. alla luce della legge n. 42 del 2009, e la qualificazione dell'addizionale IRPEF come «tributo proprio regionale».

5.1. — Come si è visto più sopra, nel par. 2.1, la qualificazione legislativa dell'addizionale IRPEF non è quella di compartecipazione al gettito di un tributo erariale», poiché, in base all'art. 7, comma 1, della legge n. 42 del 2009, essa rientra nella «macrocategoria» dei «tributi delle regioni» (lett. b) e, all'interno di tale ambito, nell'autonoma categoria delle «addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali», espressamente distinta sia dai «tributi propri derivati» che dai «tributi propri» istituiti dalle Regioni. In relazione alle addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali, la successiva lett. c) del medesimo comma 1 dell'art. 7 stabilisce espressamente che esse possano, con proprie leggi, «introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali», nonché «disporre detrazioni entro limiti fissati dalla legislazione nazionale».

L'interpretazione delle disposizioni costituzionali (anche) alla luce delle disposizioni legislative attuative è una strada seguita in più di una occasione dalla giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte. Ebbene, ove si ritenesse di voler procedere in tal senso anche in questa circostanza, è evidente che si dovrebbe abbandonare la conclusione più sopra argomentata secondo la quale l'addizionale IRPEF, ai (soli) fini dell'applicazione dell'art. 119 Cost., deve essere annoverata tra le «compartecipazioni al gettito dei tributi erariali», risultando tale conclusione espressamente esclusa, come si è visto, dall'art. 7 della legge n. 42 del 2009.



In tale evenienza non resterebbe dunque che qualificare l'addizionale IRPEF, nel sistema dell'art. 119, secondo comma, Cost., quale «tributo proprio della Regione» (ancorché, per la verità, tale conclusione risulti anch'essa espressamente contraddetta dallo stesso testo dell'art. 7 della legge n. 42 del 2009). Ciò nondimeno, sulla base di questo alternativo presupposto interpretativo, la Regione Puglia ritiene di dover sollevare le censure di seguito illustrate ai paragrafi sub 6 e 7.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, per violazione dell'art. 119, primo e secondo comma, nonché dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto la disciplina ivi contenuta limita la possibilità per la Regione, di «stabilire» ed «applicare» un tributo proprio secondo le determinazioni frutto della propria autonomia di entrata; ciò per mezzo di una disposizione di dettaglio, non qualificabile come «principio di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», e che, perciò, illegittimamente pretende di vincolare la potestà legislativa della Regione nella materia dei «tributi propri regionali».

6.1. — La competenza legislativa statale, con riguardo ai tributi propri regionali di cui all'art. 119, secondo comma, Cost., è espressamente limitata alla possibilità di porre principi fondamentali, concernenti il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», che valgano a circoscrivere l'autonomia di entrata riconosciuta alle Regioni, in via generale, dal primo comma della medesima disposizione costituzionale. La norma in questa sede contestata viola i menzionati parametri costituzionali, in quanto limita l'autonomia di entrata della Regione — e la potestà legislativa mediante la quale quest'ultima è destinata a trovar espressione concreta al fine di «stabilire» ed «applicare» «tributi ed entrate propri» — tramite norme di dettaglio e, comunque, sicuramente non qualificabili come «principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario».

6.2. — L'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, infatti, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, non può in alcun modo essere considerato un «principio fondamentale di coordinamento del sistema tributario», in quanto pone un vincolo puntuale, concreto, esaustivo ed autoapplicativo all'autonomia di entrata della Regione, e per di più senza che ciò si riveli in una qualche misura giustificabile dall'esigenza di garantire l'equilibrio della finanza pubblica e del sistema tributario.

Ciò risulta del tutto evidente solo che si consideri il disposto del comma 8 del medesimo art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011. Tale norma infatti prevede che:

a) «applicazione delle detrazioni previste ai commi 5 e 6 è esclusivamente a carico del bilancio della regione che le dispone e non comporta alcuna forma di compensazione da parte dello Stato»;

b) «in ogni caso deve essere garantita la previsione di cui al comma 3, ultimo periodo».

La disposizione qui da ultimo richiamata e contenuta nel comma 3, ultimo periodo, prevede che l'aliquota dell'addizionale all'IRPEF stabilita dalla Regione deve assicurare un gettito che, unitamente a quello derivante dagli altri tributi regionali di cui all'art. 12, comma 2, non sia inferiore all'ammontare dei trasferimenti regionali ai comuni, soppressi in attuazione del medesimo art. 12.

Quelle appena citate sono dunque due vere e proprie «clausole di salvaguardia» degli equilibri della finanza pubblica e del sistema tributario complessivo: gli interventi regionali sul tributo da un lato non possono in alcun caso produrre alcun aggravio a carico del bilancio statale, mentre dall'altro non possono comunque superare una determinata misura massima. Ciò, come è agevole comprendere, impedisce evidentemente di ritenere che la disposizione qui contestata sia volta a garantire l'equilibrio della finanza pubblica, e — dunque — rende del tutto implausibile l'ipotesi di una sua qualificazione quale «principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Da qui, dunque, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, per la parte che si censura in questa sede, sotto il profilo della violazione tanto dell'autonomia di entrata e della potestà tributaria riconosciuta alle Regioni dall'art. 119, primo e secondo comma, Cost., quanto delle competenze legislative regionali in materia di «tributi propri» che trovano fondamento nell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, per violazione dell'art. 119, primo e secondo comma, nonché dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto la disciplina ivi contenuta impedisce in assoluto alla Regione di «stabilire» e «applicare» un tributo proprio secondo le proprie libere opzioni (in particolare scegliendo di utilizzare una detrazione come strumento di spesa pubblica in luogo della erogazione positiva di prestazioni sociali a carico del proprio bilancio e delle proprie



strutture amministrative), con ciò ponendosi in contrasto con l'autonomia di spesa garantita dalla Costituzione, nonché con la potestà legislativa riconosciuta alla Regione in materia di tributi propri e in materia di politiche sociali, senza che la norma statale possa in alcun modo essere giustificata quale «principio di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

7.1. — Più sopra (sub 4 ss.) si sono illustrate le ragioni che rendono incostituzionale l'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013 per violazione dell'autonomia di spesa della Regione, facendo riferimento al disposto dei commi primo e secondo, ultimo periodo, dell'art. 119 Cost. In quella sede si sono prese le mosse, come evidenziato nel par. 2, dal presupposto interpretativo secondo il quale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 119 Cost., l'addizionale IRPEF deve essere annoverata tra le «compartecipazioni al gettito di tributi erariali». Occorre qui riproporre il nucleo di tale censura, partendo tuttavia dalla diversa premessa della eventuale inclusione della citata addizionale nell'ambito di quei «tributi propri regionali» per i quali il secondo comma dell'art. 119, al secondo periodo, riconosce alla Regione il potere di «stabilirli» e «applicarli» «secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

7.2. — Come si è già osservato, gli strumenti inibiti all'autonomia finanziaria regionale dalla disposizione qui contestata sono, nella sostanza, in tutto e per tutto equivalenti a misure di spesa, in alcuni casi già specificamente e dettagliatamente individuate dalla legislazione regionale vigente (sussidi, voucher, buoni servizi). Ed anche qualora si volesse ritenere che la previsione delle detrazioni dell'addizionale IRPEF in favore di soggetti svantaggiati contemplate dai commi 5 e 6 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 costituisca, a rigore, un intervento sul versante della struttura del tributo, non ci si potrebbe comunque nascondere che, in tal modo, si predispongono strumenti del tutto equivalenti — ed anzi perfettamente sostitutivi — rispetto a misure positive di spesa pubblica a finalità sociale e che, d'altra parte, rispetto a ciò, la potestà legislativa dello Stato in materia di coordinamento del sistema tributario non può in alcun modo venire in rilievo. Come già più sopra si è avuto modo di affermare, l'aspetto meramente formale della questione, dunque, non può nascondere che, nella sostanza, tramite l'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, si impedisce alla Regione — con una norma insuscettibile di essere qualificata come «principio di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» — di esercitare le proprie politiche sociali scegliendo liberamente lo strumento ritenuto più idoneo (ossia la detrazione alla fonte a favore del contribuente in luogo dell'erogazione positiva del sussidio), anche evidentemente in considerazione delle esigenze di semplificazione amministrativa e di risparmio di spesa pubblica che lo strumento della detrazione alla fonte consente di soddisfare, evitando i costi burocratici che l'erogazione positiva delle misure di sostegno sociale inevitabilmente comporta.

7.3. — Per le ragioni appena accennate, dunque, non si può che concludere che il citato comma 509 — sia pure con una disposizione temporalmente circoscritta al solo anno 2014 — vieta alla Regione di adottare norme nelle quali si esplicano le sue politiche sociali tramite la leva della spesa pubblica, in patente contrasto con l'autonomia finanziaria di spesa riconosciuta dall'art. 119, commi primo e secondo, nonché con le potestà legislative di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

8. — Questioni di legittimità costituzionale proposte a prescindere dalla qualificazione dell'addizionale IRPEF quale «compartecipazione al gettito di tributi erariali» o quale «tributo proprio regionale».

8.1. — L'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, deve peraltro ritenersi incostituzionale per ragioni ulteriori rispetto a quelle sin qui esposte. Tali ragioni valgono allo stesso modo sia che si prendano le mosse dal presupposto interpretativo illustrato nel par. 2, secondo il quale l'addizionale IRPEF deve essere annoverata, ai sensi dell'art. 119, comma secondo, Cost., tra le «compartecipazioni al gettito di tributi erariali», sia che si parta invece dal presupposto interpretativo di cui al superiore par. 5, a mente del quale l'addizionale andrebbe qualificata come un «tributo proprio» delle Regioni.

Per tale motivo si propongono, separatamente, le due censure che seguono, concernenti un ulteriore profilo di violazione dell'art. 119, primo e secondo comma, e dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (sub par. 9), la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. e dei principi costituzionali di razionalità e ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché dei principi di certezza del diritto e chiarezza normativa, in riferimento alla compressione delle attribuzioni regionali riconosciute dai menzionati artt. 119, primo e secondo comma, e 117, terzo e quarto comma, Cost. (sub par. 10).

9. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, per violazione dell'art. 119, primo e secondo comma, nonché dell'art. 117, terzo e quarto



comma, Cost., in quanto la disciplina ivi contenuta, posticipando per la terza volta consecutiva il termine iniziale di applicabilità di una norma attuativa dell'autonomia finanziaria e delle connesse potestà legislative che la Costituzione assegna alla Regione, introduce una disciplina che può giustificarsi, in via eccezionale e per straordinarie esigenze di coordinamento della finanza pubblica, soltanto ove assuma un carattere transitorio che, nel caso di specie, risulta concretamente negato dalla ripetuta reiterazione della misura di proroga.

9.1. — Come evidenziato in premessa, nel par. 1, la normativa di cui all'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, limita la propria efficacia temporale all'anno 2014, posticipando — per quanto di interesse nella presente sede — l'applicabilità dei commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 a partire dal 2015. Ebbene, anche ove si dovesse ritenere che, nonostante la sua patente lesività dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa della Regione, una previsione simile sia da considerare costituzionalmente non illegittima in relazione ai profili più sopra illustrati facendo leva sul suo carattere dichiaratamente transitorio, il disposto del citato comma 509 dovrebbe comunque considerarsi costituzionalmente illegittimo in ragione del suo carattere falsamente transitorio.

9.2. — La fondatezza della presente censura risulta chiaramente ove si consideri l'evoluzione storica del quadro normativo nel cui ambito essa si colloca.

Con una prima disposizione di carattere transitorio, infatti, l'originario testo dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 68 del 2011 prevedeva che l'operatività (per quel che qui interessa) dei precedenti commi 4 e 5 decorresse a partire dall'anno 2013.

Con una seconda disposizione di carattere formalmente transitorio, l'art. 1, comma 555, della legge n. 228 del 2012 ha posticipato la decorrenza di tale operatività a partire dall'anno 2014.

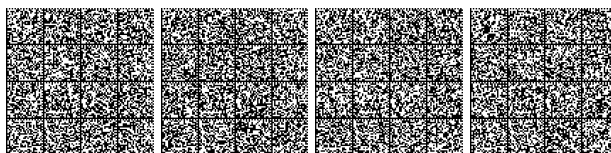
Infine, con una terza disposizione dal carattere asseritamente transitorio, il comma 509 qui contestato, ha disposto, ancora una volta, la postergazione del *dies a quo* dell'operatività dei commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011.

Ora, la giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte ha in passato evidenziato come speciali limitazioni all'autonomia finanziaria delle Regioni, ordinariamente non consentite, possano essere imposte dalla legge statale solo in via transitoria, per un singolo anno, in vista dell'obiettivo del riequilibrio della finanza pubblica. In tema si considerino, ad es., le sentenze n. 36 del 2004 e n. 417 del 2005, nonché, con specifico riguardo al caso di norme che sospendevano «il potere delle Regioni di utilizzare uno spazio di autonomia nel prelievo tributario, che la legge statale loro riconosceva», la già menzionata sentenza n. 381 del 2004, la quale ha giustificato le limitazioni all'autonomia regionale solo in considerazione del loro carattere temporaneo e provvisorio, oltre che in ragione della loro finalizzazione a regolare una fase transitoria in vista della piena attuazione dell'art. 119 Cost.

Anche a voler ammettere che in questa circostanza possa essere applicato tale principio di «temporaneità delle limitazioni all'autonomia finanziaria», non vi è chi non veda come le condizioni legittimanti dell'intervento statale non siano state rispettate. L'intervento limitativo, infatti, pur originariamente transitorio, è ormai alla sua terza reiterazione: ciò che — come mostra chiaramente anche la ben nota giurisprudenza costituzionale concernente la illegittimità costituzionale della reiterazione dei decreti-legge (per tutte, sentenza n. 360 del 1996) — nega in radice tale carattere di temporaneità, e mostra come la transitorietà ostentata dalla lettera della disposizione non possa che considerarsi, ormai, meramente fittizia e perciò palesemente non sussistente.

Per di più, la transitorietà non può neppure essere in alcun modo giustificata — seguendo l'*iter* logico della citata sent. n. 381 del 2004 — in ragione della futura e necessaria attuazione del sistema dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., posto che tale attuazione è stata predisposta proprio dalla legge n. 42 del 2009 e dal decreto legislativo n. 68 del 2011, del quale alcune disposizioni sono sospese dalla norma che si impugna in questa sede. È dunque evidente che questa sospensione non può essere giustificata in vista dell'attuazione dell'art. 119 Cost., proprio perché essa determina l'effetto di posticipare la piena attuazione della norma costituzionale citata.

10. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, per violazione del combinato disposto dell'art. 3, primo comma, Cost., e dei principi di razionalità e ragionevolezza, dell'art. 97 Cost. e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione in esso contenuto, nonché del principio di certezza del diritto e chiarezza normativa, in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione dagli artt. 119, primo e secondo comma, Cost., e 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto la disciplina ivi contenuta, senza alcuna ragionevole giustificazione, impedisce alla Regione di disporre della



quota dell'addizionale IRPEF ad essa assegnata, al fine di perseguire politiche di sostegno sociale a favore di soggetti svantaggiati, tramite lo strumento della modulazione del *quantum* e del *quomodo* della riscossione del tributo in questione mediante le apposite detrazioni contemplate dai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011, mentre consente di disporre delle medesime somme, e al fine di perseguire le medesime politiche, tramite disposizioni di spesa e l'erogazione positiva di contributi e sussidi a favore degli stessi beneficiari.

10.1. — Il comma 509 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2003, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, è inoltre incostituzionale per una ulteriore e assorbente ragione.

Da quanto sopra esposto risulta chiaramente che la Regione non potrà adottare misure di sostegno sociale in favore di determinate categorie di persone svantaggiate modulando il *quantum* e il *quomodo* della riscossione del tributo in questione mediante le apposite detrazioni contemplate dai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011, pur rimanendo nel limite della quota del gettito alla stessa assegnata dalla legislazione statale.

Risulta però, altrettanto chiaramente, che esattamente le medesime misure di sostegno sociale, alle medesime categorie di persone svantaggiate, potranno essere disposte utilizzando la legislazione regionale che si configuri (non solo sostanzialmente ma anche) formalmente come una legislazione di spesa e che, su questa base, contempra l'erogazione positiva di contributi e sussidi a favore di quei beneficiari.

Tale agevole rilievo conduce a ritenere incostituzionale la norma qui considerata per le seguenti ragioni.

10.2. — Violazione dell'art. 3 Cost., e dei principi di razionalità-ragionevolezza.

La normativa statale impedisce alla Regione di realizzare politiche sociali di un certo tipo mediante un determinato strumento, ma consente di realizzarle mediante un diverso strumento, senza che ricorra alcuna ragionevole giustificazione perché venga escluso il primo ma consentito il secondo. Ciò determina inequivocabilmente una irragionevolezza — anzi una vera e propria irrazionalità intrinseca — della disciplina in questione, con conseguente violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., dalla quale discende una evidente lesione indiretta della attribuzioni costituzionali regionali, giacché queste ultime — ancorché, in denegata ipotesi, fossero ritenute non direttamente violate per contrasto con le norme costituzionali sul riparto delle competenze legislative (art. 117, terzo e quarto comma) e sul riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119, primo e secondo comma) — risultano palesemente compresse e ridotte nei margini di autonomia che la Regione potrà utilizzare e che la norma censurata ha l'effetto, per l'appunto, di limitare.

10.3. — Violazione dell'art. 3 Cost., e dei principi di razionalità-ragionevolezza, nonché dell'art. 97 e del principio di buon andamento dell'amministrazione.

La violazione dei sopra citati parametri costituzionali appare ancor più macroscopica ove si consideri che non solo non ci sono ragioni per inibire alla Regione l'utilizzazione dello strumento della modulazione del *quantum* e del *quomodo* della riscossione del tributo, mediante le apposite detrazioni contemplate dai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011, e consentire invece quello consistente nell'adozione di disposizioni (anche) formalmente di spesa che contemprino l'erogazione positiva di contributi e sussidi, ma ve ne sono di costituzionalmente fondate che suggeriscono di privilegiare il primo strumento a scapito del secondo.

Come già si è accennato più sopra (sub parr. 4.2 e 7.2), infatti, l'utilizzazione di quest'ultimo in luogo del primo determina la necessità di organizzare un apparato amministrativo e di compiere attività amministrativa ulteriore e assolutamente non necessaria, imponendo dunque alle strutture burocratiche di evadere numerose pratiche il cui disbrigo potrebbe invece essere agevolmente evitato proprio attraverso lo strumento delle detrazioni all'addizionale IRPEF contemplate nei commi 5 e 6 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 che la norma censurata impedisce alla Regione di applicare. Ciò, dunque, in evidente spregio, oltre che del principio di razionalità-ragionevolezza, anche di quello di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost., anche in questo caso con una palese lesione indiretta delle attribuzioni costituzionali regionali nei termini e per le ragioni sopra richiamate.

10.4. — Violazione del principio di certezza del diritto e chiarezza normativa.

Infine, appare evidente che l'assetto normativo sopra ricostruito determina un effetto di confusione normativa, poiché induce a ritenere che la Regione non possa perseguire determinate politiche di sostegno sociale nei confronti di categorie di persone ritenute svantaggiate. Ciò che in effetti non è, potendo le medesime politiche essere comunque perseguite tramite strumenti differenti, ancorché senza dubbio più onerosi per le strutture amministrative e per il bilancio della Regione. Per questa ragione, risulta lesa anche il principio di chiarezza normativa che la giurisprudenza di questa



Ecc.ma Corte ha più volte qualificato in termini di «valore costituzionale» e, in quanto tale, da considerare senz'altro utilizzabile come possibile parametro di costituzionalità delle leggi sottoposte al suo scrutinio (*cf.*, in particolare, le sentenze n. 384 del 1994, par. 2 del Considerato in diritto, n. 94 del 1995, par. 2 del Considerato in diritto, n. 303 del 2003, par. 6 del Considerato in diritto; si vedano inoltre, più di recente, in riferimento alla «certezza del diritto», nozione più ampia della «chiarezza normativa» ma notoriamente comprensiva della medesima, le sentenze n. 308 del 2013, par. 4.3.2 del Considerato in diritto; n. 103 del 2013, par. 12 del Considerato in diritto; n. 78 del 2012, par. 12 del Considerato in diritto). Ed anche tale violazione, per il suo riferimento immediato alla limitazione dei poteri spettanti alla Regione *in subiecta* materia, determina inevitabilmente una palese lesione indiretta delle attribuzioni costituzionali regionali nei termini e per le ragioni sopra richiamate.

11. — Sintesi delle questioni proposte.

11.1. — In chiusura del presente ricorso, la Regione Puglia ritiene opportuno, per maggiore chiarezza e per agevolare la trattazione della causa, offrire una sintetica ricapitolazione delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte al giudizio di questa Ecc.ma Corte.

I) Sul presupposto interpretativo che l'addizionale IRPEF debba considerarsi, ai sensi e per gli effetti dell'art. 119, secondo comma, Cost., quale «compartecipazione al gettito di un tributo erariale».

I.1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, per violazione:

dell'art. 119, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto impedisce alla Regione di «disporre» della quota dell'addizionale IRPEF ad essa assegnata quale «compartecipazione al gettito di un tributo erariale», in contrasto con l'autonomia di entrata di cui alla prima disposizione costituzionale citata e in evidente difformità dall'esplicita previsione della seconda;

dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, in quanto comprime, fino ad azzerarla, la potestà legislativa regionale in materia di entrate tributarie, con specifico riferimento al potere di disporre detrazioni all'addizionale IRPEF assegnata dalla legge statale alle Regioni.

I.2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, per violazione:

dell'art. 119, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto impedisce alla Regione di «disporre» liberamente delle somme dell'addizionale IRPEF ad essa assegnate a titolo di «compartecipazione al gettito di un tributo erariale» (in particolare scegliendo di utilizzare una detrazione come strumento di spesa pubblica in luogo della erogazione positiva di prestazioni sociali a carico del proprio bilancio e delle proprie strutture amministrative), in contrasto con l'autonomia di spesa di cui alla prima disposizione costituzionale citata e in evidente difformità dall'esplicita previsione della seconda;

dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, in quanto comprime, fino ad azzerarla, la potestà legislativa regionale nelle materie delle entrate tributarie spettanti alle Regioni e delle politiche sociali, con specifico riferimento al potere di disporre detrazioni per finalità sociali all'addizionale IRPEF assegnata dalla legge statale alle Regioni.

II) Sul presupposto interpretativo che l'addizionale IRPEF debba considerarsi, ai sensi e per gli effetti dell'art. 119, secondo comma, Cost., quale «tributo proprio regionale».

II.1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, per violazione:

dell'art. 119, primo e secondo comma, nonché dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, in quanto limita la possibilità per la Regione, di «stabilire» ed «applicare» un tributo proprio secondo le determinazioni frutto della propria autonomia di entrata e della propria potestà tributaria; ciò per mezzo di una disposizione di dettaglio, non qualificabile come «principio di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», e che, perciò, illegittimamente pretende di vincolare la potestà legislativa della Regione nella materia dei «tributi propri regionali».



II.2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, per violazione:

dell'art. 119, primo e secondo comma, nonché dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, in quanto impedisce in assoluto alla Regione di «stabilire» e «applicare» un tributo proprio secondo le proprie libere opzioni (in particolare scegliendo di utilizzare una detrazione come strumento di spesa pubblica in luogo della erogazione positiva di prestazioni sociali a carico del proprio bilancio e delle proprie strutture amministrative), con ciò ponendosi in contrasto con l'autonomia di spesa garantita dalla Costituzione, nonché con la potestà legislativa riconosciuta alla Regione in materia di tributi propri e in materia di politiche sociali, senza che la norma statale possa in alcun modo essere giustificata quale «principio di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

III) A prescindere dalla qualificazione dell'addizionale IRPEF quale «compartecipazione al gettito di tributi erariali» o quale «tributo proprio regionale».

III.1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, per violazione:

dell'art. 119, primo e secondo comma, nonché dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, in quanto, posticipando per la terza volta consecutiva il termine iniziale di applicabilità di una norma attuativa dell'autonomia finanziaria e delle connesse potestà legislative che la Costituzione assegna alla Regione, introduce una disciplina che può giustificarsi, in via eccezionale e per straordinarie esigenze di coordinamento della finanza pubblica, soltanto ove assuma un carattere transitorio che, nel caso di specie, risulta concretamente negato dalla ripetuta reiterazione della misura di proroga.

III.2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui produce l'effetto che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 si applichino con decorrenza a partire dal 2015, per violazione:

del combinato disposto dell'art. 3, primo comma, della Costituzione e dei principi di razionalità e ragionevolezza, dell'art. 97 della Costituzione e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione in esso contenuto, nonché del principio di certezza del diritto e chiarezza normativa, in ragione della lesione indiretta che subiscono le attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione dagli artt. 119, primo e secondo comma, Cost., e 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto impedisce alla Regione — senza alcuna ragionevole giustificazione — di disporre della quota dell'addizionale IRPEF ad essa assegnata al fine di perseguire politiche di sostegno sociale a favore di soggetti svantaggiati, tramite lo strumento della modulazione del *quantum* e del *quomodo* della riscossione del tributo in questione mediante le apposite detrazioni contemplate dai commi 4 e 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011, mentre consente di disporre delle medesime somme, e al fine di perseguire le medesime politiche, tramite disposizioni di spesa e l'erogazione positiva di contributi e sussidi a favore degli stessi beneficiari.

P. Q. M.

Chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale - legge di stabilità 2014), nei limiti e nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

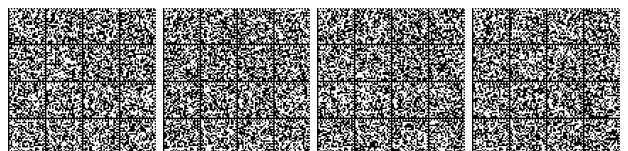
Bari-Roma, 24 febbraio 2014

Avv. prof.: CECCHETTI

Si depositano i seguenti documenti:

1) deliberazione di autorizzazione al giudizio n. 188 del 21 febbraio 2014.

14C00075



N. 10

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito)
depositato in cancelleria l'11 marzo 2013*

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno promosso da Marco Travaglio nei confronti del senatore Maurizio Gasparri in relazione ad alcune dichiarazioni rese in articoli di stampa e nel corso di trasmissioni televisive - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 20 dicembre 2012.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 84880 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2009, posta in deliberazione all'udienza del 24 gennaio 2012, con concessione dei termini di cui all'art. 190 c.p.c per conclusionali e repliche, e promossa da Travaglio Marco, elettivamente domiciliato in Roma, via XX Settembre n. 118, presso lo studio dell'avv. Paola Rizzo, che lo rappresenta e difende come da delega a margine dell'atto di citazione, attore;

Contro Gasparri Maurizio, elettivamente domiciliato in Roma, via Duilio n. 13, presso lo studio Renato Manzini, che lo rappresenta e difende come da delega a margine della comparsa di costituzione, convenuto;

FATTO E DIRITTO

Con atto di citazione ritualmente notificato Travaglio Marco conveniva in giudizio davanti a questo Tribunale il Sen. Maurizio Gasparri al fine di ottenerne — previo accertamento incidentale del reato di diffamazione aggravato dall'uso del mezzo televisivo e della stampa e dalla reiterata attribuzione di fatti determinati, nonché della violazione del diritto all'onore, alla reputazione e all'identità personale — la condanna al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, quantificati in complessivi euro 300.000,00, importo poi ridotto in sede di precisazione delle conclusioni ad euro 150.000,00, somma richiesta per i soli danni non patrimoniali, oltre al pagamento di euro 50.000,00 ex art. 12 legge n. 47/1948 ed alla pubblicazione della emananda sentenza sui quotidiani «La Repubblica», «Corriere della Sera», «Il Giornale» e «La Stampa».

In particolare, parte attrice, a sostegno della propria domanda, riferiva che il fatto lesivo era integrato da alcune dichiarazioni rese dal Sen. Gasparri, asseritamente diffamatorie, attraverso il mezzo televisivo e la stampa.

Più nel dettaglio, il denunciante ha ritenuto lesive della propria onorabilità le affermazioni del Sen. Gasparri concernenti il presunto pagamento da parte di un condannato per mafia di una vacanza che egli avrebbe trascorso in Sicilia.

Tali affermazioni sono risultate del seguente tenore.

Il suddetto parlamentare, capogruppo del Popolo della Libertà al Senato, veniva intervistato nel corso del programma di Rainews24 «Il Caffè di Rainews24», andato in onda il 25 settembre 2009 all'indomani della prima puntata di Annozero dedicata alla libertà di informazione e al «caso Tarantini». Al conduttore, il direttore Corradino Mineo, che chiedeva se fosse reale la compressione della libertà di stampa da più parti denunciata, Gasparri rispondeva escludendo la sussistenza di qualsiasi minaccia, come dimostrerebbero alcune trasmissioni del servizio pubblico «schierate a sinistra». Nel prosieguo della trasmissione, il conduttore mandava in onda un brano dell'In-



tervista di un giornalista di «El Pais» alla nota escort Patrizia D'Addario, proposto la sera prima nella puntata di Annozero, chiedendo a Gasparri: «Lei si scandalizza per questa proposta della D'Addario?». A tale domanda l'odierno convenuto rispondeva: «... io vorrei fare una trasmissione dedicata al fatto che Travaglio anni fa in Sicilia è andato in vacanza a spese di un condannato per mafia... Questo è Travaglio! Andava in vacanza in un posto e il conto lo pagava un signore condannato per mafia. Poi va a parlare di Schifani e altro. La moralità di Travaglio non esiste ... quindi vorrei fare un'intervista non alla D'Addario, ma a Travaglio sulle sue frequentazioni di persone in Sicilia condannate per mafia. Questo vorrei discutere, gli italiani ne sanno poco. Lei faccia un bel confronto tra me e Travaglio sui suoi trascorsi di vacanze con mafiosi e veda se accetta», oltre a richiamare le varie condanne per diffamazione a carico del Travaglio.

A distanza di pochi giorni, il 28 settembre 2009, con una pubblica dichiarazione ripresa dalle agenzie di stampa, Gasparri così si esprimeva, riferendosi a precedenti dichiarazioni rese dal giornalista in merito al Presidente del Senato Schifani: «Non prendiamo lezioni di antimafia da chi si faceva pagare le vacanze da un condannato per mafia».

Ancora in data 1° ottobre 2009: «Leggo divertito un articolo di Marco Travaglio che contiene solo spocchia senza fatti. L'euforia dell'articolista è ben nota, fin dai tempi in cui condannati per mafia provvedevano ad organizzare le sue vacanze in Sicilia. Questa sera sarà come al solito in tv con persone che praticano il suo stesso mestiere. Cosa che ci allietta e ci fa guadagnare voti», riferendosi alla puntata di «Annozero» in cui era prevista la partecipazione della D'Addario.

In data 9 ottobre 2009, commentando la precedente puntata di Annozero, dedicata ai rapporti tra mafia e politica, «Molto ci sarebbe da dire sulla faziosità della conduzione e sulla pochezza dei contenuti della trasmissione Annozero... Ci limitiamo solo o chiedere perché durante la puntata in onda ieri sera non si è parlato dei condannati per mafia che hanno organizzato le vacanze in Sicilia di Travaglio? Santoro da bravo picciotto preferisce scegliere l'omertà».

Successivamente, in data 15 ottobre 2009, nel corso della trasmissione televisiva in onda su Raiuno «Porta a porta», condotta da Bruno Vespa, in risposta alle domande del giornalista Antonio Padellaro, il quale chiedeva per quali ragioni il PDL si fosse occupato insistentemente della sentenza sul «Lodo Mondadori», dichiarava: «ognuno si occupa di quello che vuole in questo paese. C'è un editorialista di punta, Marco Travaglio, che è stato un anno e mezzo fa colpito da molti articoli di D'Avanzo, giornalista di Repubblica, che evidenziò che Travaglio andava a fare delle vacanze organizzate da personaggi poi condannati per mafia. Si può parlare di questo?». E a fronte della replica del giornalista «È falso» il Gasparri proseguiva: «Non è falso! La vacanza è stata organizzata da uno condannato poi per mafia. L'ex maresciallo Ciuro... È la verità! Lo ha scritto D'Avanzo su Repubblica ... Non è che D'Avanzo è bravo solo sulle escort. Sarà bravo anche su Travaglio».

Infine, in data 17 ottobre 2008, un lancio ANSA riportava altre dichiarazioni di Gasparri: «In materia di lotta alla mafia, la sinistra ed alcuni suoi addetti stampa hanno ben poco da dire. Per quanto riguarda Marco Travaglio confermo al di là di ogni smentita che, come scrisse D'Avanzo su Repubblica, le sue vacanze in Sicilia alcuni anni fa furono caratterizzate dalla presenza e dalla attività organizzativa di personaggi condannati per concorso in associazioni mafiose. Questa è la realtà dei fatti. Travaglio ha avuto pessime frequentazioni e la vicenda è nota, documentata e non smentibile».

Il convenuto si costituiva in giudizio eccependo, in via preliminare, l'improcedibilità del giudizio ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. (secondo il quale «I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni») e dell'art. 3, primo comma, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (secondo il quale «L'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento»).

A fronte di tale preliminare eccezione, questo Giudice, con ordinanza in data 19 novembre 2012, disponeva la trasmissione degli atti al Senato al fine di accertare se il fatto oggetto del procedimento *de quo* integrasse o meno l'ipotesi di espressione di opinioni insindacabili a norma dell'art. 68, primo comma, Cost., in quanto opinioni connesse all'esercizio delle funzioni svolte da parte di un membro del Parlamento, sospendendo il giudizio sul presupposto della ritenuta insussistenza del nesso funzionale tra le opinioni espresse dal Sen. Gasparri nei termini di cui



sopra e l'attività parlamentare, anche atipica, dal medesimo svolta, non essendo stato indicato da quest'ultimo alcuno specifico atto od attività parlamentare avente identità di contenuto rispetto alle opinioni espresse nei confronti del giornalista Marco Travaglio.

Con comunicazione successiva il Presidente del Senato informava che l'Assemblea del Senato, nella seduta del 20 dicembre 2012, approvando la conforme proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, aveva deliberato ritenendo che i fatti per i quali è in corso il presente procedimento concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68 Cost., allegando alla suddetta comunicazione la relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere ed il resoconto stenografico della citata delibera assembleare.

Tanto premesso, si osserva in diritto che la delibera adottata dal Senato rivela un non corretto esercizio delle attribuzioni riservate a detto organo istituzionale in ordine al potere di valutare la condotta addebitata al Sen. Gasparri in relazione alle opinioni manifestate negli articoli e nel corso delle trasmissioni televisive in esame, opinioni che sono state ritenute non sindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma. Cost.

In particolare, il presupposto su cui si fonda la delibera suddetta è costituito dalla riconducibilità delle opinioni espresse dal Sen. Gasparri nell'ambito della polemica politica del parlamentare e segnatamente della sua attività di critica e denuncia politica, connessa alla sua funzione di parlamentare, cui espressamente l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 estende la garanzia dell'insindacabilità, in quanto avente ad oggetto argomenti legati a detta funzione, avendo il giornalista Marco Travaglio pesantemente criticato l'azione parlamentare del Sen. Gasparri.

Senonché, tale affermazione si pone in insanabile contrasto con l'interpretazione dell'esimente in esame adottata da codesta Corte, secondo la quale la copertura dell'immunità, quando riguarda, come nel caso di specie, dichiarazioni rese o opinioni manifestate extra moenia, richiede comunque un nesso funzionale con l'espletamento dell'attività svolta in qualità di membro del Parlamento, con una conseguente sostanziale corrispondenza delle opinioni astrattamente lesive dell'altrui reputazione diffuse all'esterno della Camera di appartenenza e quelle già manifestate nell'esercizio concreto delle funzioni parlamentari, mentre, nel caso di specie, come confermato dallo stesso Sen. Gasparri ed evidenziato dal Sen. Casson nel corso della discussione presso la Giunta, «non esistono atti parlamentari che possano determinare un nesso funzionale tra le dichiarazioni oggetto del procedimento e l'attività parlamentare del senatore Gasparri».

Ed invero, secondo la consolidata giurisprudenza di codesta Corte, l'art. 68, primo comma, Cost. anche alla luce delle disposizioni per l'attuazione di detta norma e in particolare del citato art. 3 della legge n. 140 del 2003, consente di ritenere insindacabili e, quindi, coperte da immunità non solo l'attività svolta nella sede del Parlamento nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ma anche le manifestazioni o esternazioni extra moenia del parlamentare, purché sussista corrispondenza tra la prima e le seconde. Ai fini della prerogativa dell'insindacabilità deve, dunque, esistere un nesso funzionale tra l'esercizio delle funzioni parlamentari e dette esternazioni, le quali ultime devono costituire riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di attività parlamentari, pur non necessariamente tipiche, non valendo, invece, a connotarle come espressive della funzione parlamentare il contesto politico nel quale esse si inseriscono (*cf.* sentenze nn. 134/2008; 171/2008; 330/2008; 302/2007; 347/2007; 120/2004); al riguardo, si ricorda in particolare la pronuncia della Consulta n. 302 del 2007: «il mero “contesto politico” o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale, entro cui le dichiarazioni si possono collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione parlamentare, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita democratica mediante le proprie opinioni e i propri voti, ma una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 dello Costituzione».

Del resto, anche in epoca precedente l'entrata in vigore della legge n. 140 del 2003, la Consulta si era espressa nel senso sopra esposto con le note sentenze nn. 10 e 11 del 2000: con riferimento, infatti, all'insindacabilità delle opinioni espresse extra moenia, ove collegate all'attività parlamentare, si legge nella sentenza n. 10 del 2000 che «L'immunità riguarda non già solo l'occasione specifica in cui le opinioni sono manifestate nell'ambito parlamentare, ma il contenuto storico di esse, anche quando ne sia realizzata la diffusione pubblica, in ogni sede e con ogni mezzo. Ma l'immunità è limitata a quel contenuto storico e dunque, nel caso di riproduzione all'esterno della sede parlamentare, è necessario, per ritenere che sussista l'insindacabilità, che si riscontri la identità sostanziale di contenuto fra l'opinione espressa in sede parlamentare e quella manifestata nella sede “esterna”. Ciò che si richiede, ovviamente, non è una puntuale coincidenza testuale, ma una sostanziale corrispondenza di contenuti», ed ancora, con specifico riferimento alla necessità di un nesso tra l'opinione espressa e la funzione parlamentare, si legge nella sentenza n. 11 del 2000 che



«l'immunità non vale per tutte quelle opinioni che il parlamentare manifesta nel più esteso ambito della politica». Alla luce di tale interpretazione si debbono pertanto ritenere, in linea di principio, insindacabili tutte quelle dichiarazioni che fuoriescono dal campo applicativo del «diritto parlamentare» e che non siano immediatamente collegabili con specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari, anche se siano caratterizzate da un asserito «contesto politico».

Secondo tale orientamento e conformemente a quanto espresso sul punto dalla giurisprudenza di legittimità (*cf.* Cass. n. 18689/2007 e n. 29859/2008), ritiene questo Giudice che la verifica relativa alla sussistenza del nesso funzionale in forza del disposto di cui ai citato art. 3 debba nella fattispecie — non risultando alcuna attività parlamentare, anche atipica, come parametro di riferimento della valutazione di sostanziale identità di contenuti in relazione alle opinioni divulgate dal parlamentare — concludersi negativamente, non essendo sufficiente a tal fine la mera sussistenza di un contesto politico nel quale le dichiarazioni siano state rese.

Il convenuto si è, infatti, espresso con dichiarazioni non rinvenute in alcuna attività parlamentare dal medesimo direttamente compiuta e comunque prive di qualsiasi legame diretto ed evidente con la stessa, non essendo sufficiente a tal fine una mera comunanza di argomenti o del contesto politico.

Le esternazioni rese extra moenia devono costituire in ogni caso una riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di attività parlamentari pur non necessariamente tipiche, stante l'ampliamento della garanzia apportato dalle disposizioni di attuazione dell'art. 68 Cost. e segnatamente dall'art. 3 della citata legge n. 140 del 2003, che prevede l'applicabilità della norma costituzionale «per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, divulgazione, critica, denuncia politica connessa alla funzione parlamentare», già poste in essere dal parlamentare, senza che il contesto politico e di pubblico interesse cui esse ineriscono sia sufficiente a connotarle come espressive della funzione parlamentare (*cf.* le sentenze nn. 334/2011, 134/2008, 330/2008, 53/2007, 13/2007).

Orbene, nel caso di specie, come sopra rilevato, risulta espressamente ammessa la mancanza di un aggancio formale ad un qualsiasi atto parlamentare, senza che tuttavia possa riconoscersi come ricollegabile alla funzione di parlamentare, se non a costo di trasformare in un mero privilegio personale coincidente con una sostanziale immunità dalla giurisdizione derivante dallo status di parlamentare, la facoltà di esprimere le proprie critiche in un contesto del tutto diverso da quello della Camera di appartenenza e senza alcun collegamento con le opinioni ivi manifestate nei confronti dell'operato del giornalista Marco Travaglio.

In conclusione, in mancanza di attività in sede parlamentare pregressa non si ritiene che possa operare nella fattispecie la prerogativa dell'insindacabilità prevista dal citato art. 68 Cost.

P.Q.M.

Chiede alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava al Senato deliberare che le opinioni espresse dal Sen. Gasparri negli articoli di stampa e nel corso delle trasmissioni televisive indicati in premessa costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. e, per l'effetto, di annullare la delibera adottata dal Senato nella seduta del 20 dicembre 2012.

Manda alla Cancelleria per l'inoltro della presente ordinanza.

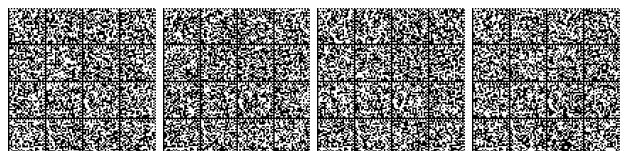
Roma, 9 luglio 2013

Il giudice: BIANCHINI

AVVERTENZA:

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 317/2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1ª s.s., n. 52 del 27 dicembre 2013.

14C00076



N. 59

Ordinanza del 25 novembre 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Gugliotta Angelina contro Ministero della giustizia

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE DI APPELLO

Nella persona del Consigliere dr.ssa Antonella Stilo, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 328/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex legge n. 89/2001, ad istanza di Gugliotta Angelina, nata a Librizzi (ME) il 9 gennaio 1947, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Riolo per procura a margine del ricorso, ed elettivamente domiciliata in Reggio Calabria, via Miraglia n. 19, presso lo studio dell'avv. Sergio Florio, ricorrente, contro il Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, resistente;

Visto il ricorso presentato in data 18 novembre 2013 da Gugliotta Angelina, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una controversia dalla stessa promossa, con ricorso depositato in data 7 luglio 1999, innanzi alla sezione lavoro del Tribunale di Patti, contro l'INPS, per ottenere la declaratoria di illegittimità del provvedimento di revoca della pensione di invalidità, e la condanna dell'Istituto al pagamento della prestazione dovuta con decorrenza dal dicembre 1996 (controversia conclusa con il rigetto della domanda all'esito del giudizio di primo grado, con sentenza passata in giudicato);

Vista la documentazione allegata, osserva.

1. La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza del Tribunale di Patti, sezione lavoro, n. 1467/12, emessa il 25 maggio 2012 e depositata il 25 giugno 2012, che ha rigettato la domanda di Gugliotta Angelina, «esonero dalla ricorrente dal pagamento delle spese processuali», e ponendo a carico dell'INPS le spese di CTU.

L'odierna ricorrente all'esito del giudizio presupposto è dunque risultata interamente soccombente.

2. La disciplina applicabile alla fattispecie. La norma censurata.

Reputa questo decidente, in conformità con l'indirizzo già seguito da questa Corte, che la nuova disciplina dettata in tema di equa riparazione per effetto delle modifiche introdotte alla legge 24 marzo 2001, n. 89, dall'art. 55 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (recante Misure urgenti per la crescita del Paese: c.d. decreto Sviluppo), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, e in particolare la norma, decisamente innovativa, contenuta nel nuovo art. 2-bis, comma 3, legge n. 89/2001 (a mente della quale, «la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice»), debba necessariamente portare a non riconoscere, in tal caso, in alcuna misura, il preteso diritto all'indennizzo.

2.1. Prima di concentrare l'attenzione su tale disposizione, giova prendere le mosse da altra previsione che vale a delineare un più ampio e coerente quadro di riferimento, anche se di per sé non ancora decisivo né univoco nel senso sopra indicato: ci si riferisce alla previsione di cui all'art. 2-bis, comma 2, lettera a), legge cit., secondo la quale «... l'indennizzo è determinato ... tenendo conto: a) dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1, dell'art. 2 ... ».



Onde apprezzarne la portata innovativa, è bene rammentare che, con riferimento alla previgente normativa, nella giurisprudenza della Corte di cassazione (conformemente alla giurisprudenza della Corte E.D.U.), posta la regola del riconoscimento del diritto all'equa riparazione a tutte le parti del processo «indipendentemente dal fatto che esse siano risultate vittoriose o soccombenti e dalla consistenza economica ed importanza del giudizio» e precisata altresì l'irrelevanza della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (v. *ex aliis* Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; 9 aprile 2010, n. 8541), si ammette bensì che dell'esito del processo presupposto possa comunque tenersi conto ma solo qualora abbia un indiretto riflesso sull'identificazione, o sulla misura, del pregiudizio morale sofferto dalla parte in conseguenza dell'eccessiva durata della causa, come accade «quando il soccombente abbia promosso una lite temeraria, o abbia artatamente resistito in giudizio al solo fine di perseguire proprio il perfezionamento della fattispecie di cui al richiamato art. 2», precisandosi inoltre che di dette situazioni, «costituenti abuso del processo» anche ai fini della commisurazione dell'indennizzo, «deve dare prova puntuale l'Amministrazione» non essendo «sufficiente, a tal fine, la deduzione che la domanda della parte sia stata dichiarata manifestamente infondata» (v. *ex multis*, da ultimo, Cass. 9 gennaio 2012, n. 35).

A fronte di un indirizzo così strutturato, la portata innovativa della previsione di cui all'art. 2-bis comma 2, lettera a) si apprezza sotto un duplice profilo.

Anzitutto perché la considerazione dell'esito del giudizio assume, nella nuova disciplina, bensì ai soli fini della quantificazione dell'indennizzo, un ruolo non più eccezionale ma normale, fisiologico e soprattutto sganciato dalla condizione che esso si accompagni anche alla consapevolezza della parte e, correlativamente, ad un uso strumentale del processo.

In secondo luogo, perché non può considerarsi più necessario, affinché l'esito del giudizio possa assumere un ruolo riduttivo dell'indennizzo, che lo stesso (e soprattutto l'abuso del processo alla base di esso richiesto) sia oggetto di un onere di allegazione e prova da parte dell'amministrazione, potendo e dovendo il giudice *ex se* — tanto più nel nuovo modello procedimentale a contraddittorio eventuale — sindacare e ponderare l'esito del giudizio quale risultante dagli atti prodotti.

2.2. Nella stessa direzione si inserisce, ma con portata ancor più dirompente, la previsione qui censurata contenuta nel comma 3 del nuovo art. 2-bis, a tenore della quale “la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice”.

2.2.1. La previsione pone, anzitutto, un ancor più stretto legame tra valore della causa ed equa riparazione, stabilendo che il primo rappresenta un limite per il secondo.

In tale parte essa dà espressione ad una convinzione di comune buon senso particolarmente avvertita per le cause bagattellari: è, infatti, inimmaginabile che per l'eccessiva durata di un processo nel quale tuttavia si verta di beni o somme per un valore di poche centinaia o addirittura poche decine di euro, possa mai presumersi una sofferenza morale o paterna d'animo tale da meritare indennizzi di euro 750 o anche solo 500 per ogni anno di ritardo.

2.2.2. La norma, però, va al di là di tale equazione, giungendo — nella seconda parte — a stabilire che l'indennizzo non possa essere superiore nemmeno al “valore del diritto accertato dal giudice”, ove questo risulti inferiore al valore della causa.

Alla stregua di tale disposizione l'esito della causa assume, dunque, un rilievo ben maggiore di quello di mero parametro di commisurazione dell'indennizzo tra il minimo di euro 500 e il massimo di euro 1500 per anno o frazione di anno stabiliti dal primo comma dell'art. 2-bis, imponendo una liquidazione anche al di sotto di tale limite (“anche in deroga al comma 1”, precisa la norma) ove inferiore ad esso sia appunto il valore del diritto accertato dal giudice.

Il significato oggettivo di tale disposizione induce, come detto, a ritenere che nulla possa essere liquidato nel caso in cui il diritto fatto valere in giudizio sia giudicato inesistente, finendo, di fatto, a condizionare all'esito almeno in parte vittorioso del giudizio presupposto l'accogliibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dello stesso.

Sul piano logico, infatti, non sembra contestabile che, almeno ai fini della norma in esame, l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio è inesistente (e come tale, per così dire, “vale zero”).

Non può sfuggire pertanto il paradosso (ed anche la violazione del fondamentale parametro di cui all'art. 3 Cost.) cui si incorrerebbe a ritenere che, posto il valore della causa uguale a 100:

- a) in caso di diritto accertato uguale a 10, sia liquidabile un indennizzo non maggiore di 10;
- b) in caso di radicale rigetto della domanda, sia invece liquidabile un indennizzo maggiore fino al limite di 100.



Occorrerebbe presumere cioè, ma non si vede con quale plausibilità logica, che la durata irragionevole del processo sia fonte per la parte di sofferenza morale maggiore in caso di totale rigetto della sua domanda e minore in caso di parziale accoglimento.

2.3. È tutt'altro che certo, peraltro, che una tale interpretazione della norma, fondata sulla sua insuperabile formulazione letterale, vada oltre l'intenzione del legislatore, potendosi rinvenire da altre parti della novella indici alquanto significativi nella medesima direzione.

Tali sono anzitutto le disposizioni che escludono il diritto all'indennizzo in caso di esito del giudizio conforme alla proposta conciliativa o a quella ricevuta in sede di mediazione (art. 2, comma 2-*quinqüies*, lettere b, c): ipotesi queste ultime rispetto alle quali l'aver agito infondatamente in giudizio costituisce sicuramente un *minus* (dal punto di vista del riconoscimento che nel giudizio presupposto hanno ricevuto le ragioni fatte valere dalla parte).

Ma rilievo convergente deve darsi anche:

alla già vista disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui aver necessariamente riguardo per la commisurazione dell'indennizzo;

alla modifica dell'art. 4 che ha reso improponibile la domanda anteriormente alla conclusione del procedimento con provvedimento definitivo;

alla norma contenuta nel novellato art. 3 comma 3, lettera c) che impone al ricorrente di depositare, unitamente al ricorso, copia autentica della sentenza o ordinanza irrevocabile che ha concluso il giudizio.

L'importanza che — come da tali ultime modifiche si trae con evidenza — viene attribuita al fatto che il giudice dell'equa riparazione sia posto in condizione di conoscere l'esito definitivo del giudizio, non altrimenti può spiegarsi se non con il preponderante rilievo attribuito dal legislatore nazionale a tale aspetto della vicenda, quale parametro determinativo della liquidazione dell'indennizzo.

Indiretta conferma della ragionevolezza di tale interpretazione si trae, infine, dalla relazione al disegno di legge di conversione, e in particolare dall'osservazione ivi contenuta secondo cui tra le finalità della riforma vi è quella di “non allargare le maglie di un bacino di domanda di giustizia suscettibile di distorsioni che sono già presenti nell'attuale sistema (in cui accade che una causa venga instaurata, al di là della fondatezza della pretesa, in funzione del conseguimento del successivo indennizzo spettante per la violazione del termine di durata ragionevole del processo, dal momento che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che l'indennizzo in parola spetta anche alla parte rimasta soccombente nel processo «presupposto»)”.

Tale passaggio sembra invero tradire la piena consapevolezza da parte del legislatore che il principio da sempre affermato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo e, in piena adesione alla stessa, in quella della Corte di Cassazione, secondo cui l'equa riparazione spetta anche alla parte pienamente soccombente, è causa di distorsioni nel funzionamento e nell'impostazione teorica stessa dei fondamenti e della natura del diritto all'equa riparazione.

Secondo la relazione, la riforma non interverrebbe su tale distorsione ma si limiterebbe a perseguire l'obiettivo di non allargarne le maglie. Alla stregua però di quanto sopra si è detto, gli strumenti di fatto introdotti e da ultimo analizzati — prescindendo del tutto, nell'attribuire il visto rilievo all'esito del giudizio, dall'accertamento dell'esistenza di un atteggiamento negligente, strumentale o abusivo a fondamento della domanda rigettata o della resistenza a quella interamente accolta — appaiono oggettivamente idonei anche a contrastare in radice il principio suddetto.

2.4. Non ignora questo decidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinqüies* lettera a) dell'art. 2, legge Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente “condannata a norma dell'art. 96 del codice di procedura civile”.

Alla stregua di tale disposizione, affinché sia escluso l'indennizzo dovrebbe concludersi che non possa bastare la mera soccombenza, occorrendo che la parte soccombente sia stata condannata per responsabilità processuale aggravata.

L'argomento, in effetti, è tutt'altro che debole, ma ancor più difficilmente superabile rimane l'ostacolo rappresentato dalla soglia del valore del diritto accertato chiaramente dettata come soglia alla liquidazione dalla disposizione qui censurata che, pur dedicata alla “misura dell'indennizzo” e non ai presupposti dello stesso, finisce con il pesare maggiormente della prima in sede applicativa, non vedendosi, infatti, come giustificare e come parametrare l'indennizzo in favore del soccombente in modo coerente con tale limite.

Meno cogente appare, invece, sul piano applicativo, la norma di cui all'art. 2, comma 2-*quinqüies* lettera a), la quale, a ben vedere, si limita a identificare un gruppo di ipotesi (giudizi presupposti in cui la parte che richiede l'indennizzo sia risultata soccombente e sia stata anche condannata per responsabilità processuale aggravata) all'interno



di un gruppo di ipotesi più ampio (giudizi presupposti in cui la parte che chiede l'indennizzo sia risultata interamente soccombente), riferendo solo al primo circoscritto sottoinsieme il previsto effetto dell'esclusione, a priori, del diritto all'indennizzo per l'irragionevole durata del processo.

In mancanza di altro indice normativo è evidente che il criterio interpretativo dell'argomento a contrario varrebbe da solo a dimostrare che per tutte le altre ipotesi rientranti nell'insieme più ampio, ma non nel sottoinsieme più ridotto, la mera soccombenza non possa di per sé ritenersi motivo di esclusione dall'equa riparazione.

Detto altro indice normativo però esiste, ed è rappresentato per l'appunto dalla norma qui censurata.

Questa invero ha evidentemente uno spettro di azione più ampio, capace di investire, sia pure come detto non riguardando in astratto i presupposti del diritto all'indennizzo ma incidendo piuttosto sulla concreta commisurazione dello stesso, l'intero e più ampio gruppo di ipotesi sopra considerato e di farlo altresì, in ragione di una formulazione testuale evidentemente non ben ponderata, in termini così radicali da privare di fatto la distinzione tra le due ipotesi se non di senso, certamente di ogni pratica utilità.

Le *rationes* sottese alle due norme sono, infatti, chiaramente diverse: per la prima essendo rappresentata dalla impossibilità di ipotizzare una qualunque sofferenza morale per l'irragionevole durata del processo in presenza di un comprovato atteggiamento strumentale e abusivo della parte, per la seconda essendo invece rappresentata da una esigenza di porre un limite razionale alla valutazione del danno, pur a priori non escluso, e alla correlata liquidazione dell'indennizzo. Lo strumento prescelto per fissare tale ultimo limite si rivela, però, evidentemente più potente rispetto ai limitati obiettivi per i quali era stato probabilmente pensato o entro i quali può comunque ritenersi giustificato in relazione ai parametri accettati nella giurisprudenza europea, finendo come detto ad abbassare la soglia dell'indennizzo fino ad annullarlo del tutto nel caso della soccombenza.

A tutto concedere non può non registrarsi un insanabile contrasto, quantomeno agli effetti pratici, tra le due norme, il che però, lungi dal poter autorizzare l'interprete a una mera disapplicazione della seconda nella parte in cui risulti in contrasto con la prima, ne rafforza piuttosto il sospetto di incostituzionalità.

Non si conoscono comunque orientamenti giurisprudenziali favorevoli a riconoscere il diritto all'equa riparazione, sotto il vigore della nuova disciplina, alla parte soccombente del processo presupposto, registrandosi piuttosto, al contrario, già diverse pronunce di rigetto (v. *ex aliis* App. Bari, decr. 25 settembre 2012, nel proc. n. 547/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 610/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 613/12 Id., decr. 15 gennaio 2013, nel proc. n. 641/12 V.G.; App. Caltanissetta, decr. 7 febbraio 2013).

3. Il parametro costituzionale di riferimento. La rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Il dubbio di costituzionalità della norma suindicata nasce dal contrasto della stessa con l'art. 6, § 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nella misura in cui tale norma, nella detta interpretazione, può e deve intendersi assurta a parametro di costituzionalità della legge interna per effetto del richiamo operato dall'art. 117 Cost.

3.1. Al riguardo è opportuno anzitutto brevemente tratteggiare le coordinate giuridiche entro le quali questo decidente ritiene doversi muovere nel districarsi tra i rapporti tra norme interne e norme CEDU:

i) prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 e 349, e con numerose successive pronunce, sino, da ultimo, all'ordinanza 7 giugno 2012, n. 150) secondo cui il giudice comune ha il dovere di «applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione» e di «interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea»; a tal fine secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice comune deve anzitutto individuare la norma della Convenzione applicabile alla fattispecie sottoposta al suo esame e, nel verificare se essa sia vulnerata dalla disposizione interna, ciò deve fare avendo riguardo alla norma CEDU quale risulta dall'interpretazione della Corte di Strasburgo (v. Corte cost. 22 luglio 2011, n. 236, contenente una completa rassegna delle pronunce che, a partire dalle sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349 del 2007, hanno affermato detto principio). Egli non può «sindacare l'interpretazione della convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo», che deve applicare nel significato attribuitole da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);



ii) tale dovere opera «“per quanto possibile”, e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge», che il giudice non può violare, essendo ad essa «pur sempre soggetto», con la conseguenza che qualora rilevi un contrasto della norma interna con la norma convenzionale, al quale non possa porre rimedio mediante l’interpretazione conforme, è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della prima, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., poiché è privo del potere di non applicare la disposizione interna (v. in tal senso, proprio in materia di equa riparazione, Cass. 11 marzo 2009, n. 5894).

Siffatti principi, dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell’inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all’inesistenza del potere del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza 11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio 2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile 2011, n. 138) e, di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kamberaj, secondo la quale «il rinvio operato dall’art. 6, paragrafo 3, TUE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest’ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa»).

3.2. Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall’art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla proposta domanda e la non manifesta infondatezza della stessa.

Quanto alla rilevanza è appena il caso di ribadire che la norma additata a sospetto ha una diretta incidenza nella decisione sulla proposta domanda di equa riparazione: se ne fosse, infatti, confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda (come in altri casi analoghi è stato deciso nei precedenti citati) andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell’indennizzo spettante, all’interno del range fissato nel primo comma dell’art. 2-bis e salvo sempre il limite rappresentato dal valore della causa.

Quanto alla sua non manifesta infondatezza la stessa appare altresì più che fondatamente predicabile, atteso che, da un lato, non può dubitarsi dell’irriducibile contrasto della norma interna (ripetesi, art. 2-bis, comma 3, ultimo inciso, legge 89/2001) con la giurisprudenza della Corte europea sul tema, dall’altro, si deve anche escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma interna.

3.2.1. Sotto il primo profilo (contrasto della norma con la giurisprudenza europea) è noto che la Corte di Strasburgo ha sempre sottolineato l’irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata, ai fini del diritto alla «satisfaction équitable» dell’art. 41 della Convenzione, in ragione del rilievo che la parte, indipendentemente dall’esito della causa, ha comunque subito una diminuzione della qualità della vita in conseguenza dei patemi d’animo sopportati durante il lungo arco temporale che ha preceduto la definitiva decisione della sua posizione processuale (v. *ex aliis* Corte europea diritti dell’uomo, 19 febbraio 1992, Paulsen-Medalen c. Svezia, in Recueil 1998, I, p. 132, che, in un caso in cui una madre protestava contro alcune restrizioni al diritto di visitare i propri figli, dati in affidamento, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 10.000 corone titolo di “equa soddisfazione” ai sensi dell’art. 41 della convenzione, anche se le restrizioni in questione erano state confermate nei vari gradi di giudizio).

Un siffatto principio è da sempre stato ribadito, sotto il vigore della previgente disciplina, dalla Corte di cassazione essendosi da sempre affermato — come già visto — che il danno non patrimoniale non è escluso dall’esito negativo del processo, ovvero dall’elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda, occorre, come pure sopra già accennato, che la parte si sia resa responsabile di lite temeraria, o comunque di un vero e proprio abuso del processo (da ultimo Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; Cass. 9 aprile 2010, n. 8541), del quale deve dare prova la parte che la eccepisce (tra le molte, Cass. 19 gennaio 2010, n. 819). Secondo la Corte di Cassazione, per negare l’esistenza del danno, può bensì assumere rilievo la “chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza” del diritto fatto valere nel giudizio, con l’avvertenza che non “equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo della azione” (Cass. 2 aprile 2010, n. 8165; 2008, n. 24269).



Il descritto quadro internazionale, normativo e giurisprudenziale, di riferimento non può considerarsi rilevante-mente mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35 comma 3°, lettera *b*) della Convenzione EDU, che consente al giudice di Strasburgo di dichiarare irricevibile il ricorso individuale ex art. 34 per il quale il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio rilevante, salve le ipotesi (c.d. clausole di salvaguardia) di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale, oppure di compressione di diritti umani convenzionali.

Occorre al riguardo osservare che i contorni e i riflessi operativi di una tale condizione di ricevibilità (comunemente definita *de minimis non curai praetor* e finalizzata a ridurre il contenzioso su violazioni di minima entità) non risultano ancora chiari e consolidati.

A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte:

a) per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19 ottobre 2010, Rinck c. Francia);

b) per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una *compensatio lucri cum damno* a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di euro 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento *ex lege* Pinto).

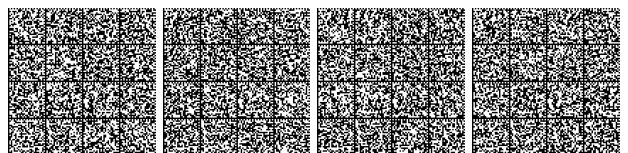
In altra sentenza infine, la Corte di Strasburgo, dopo aver rilevato che “la giurisprudenza, ancora limitata, fornisce solo parzialmente i criteri che permettono di verificare se la violazione del diritto abbia raggiunto ‘la soglia minima’ di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale”; che “la valutazione di questa soglia è, per sua natura, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie” (§ 33); che occorre comunque “tener conto dei seguenti elementi: la natura del diritto che si presume violato, la gravità dell'incidenza della violazione allegata nell'esercizio di un diritto e/o le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente” (§ 34) (ma — si aggiunge nella sentenza Gagliano, cit., § 55 — anche “della percezione soggettiva del ricorrente e della posta in gioco oggettiva della controversia”), ha poi affermato il principio secondo cui, a fronte di una grave violazione del principio di durata ragionevole del processo, “l'entità della causa innanzi ai giudici nazionali può essere determinante soltanto nell'ipotesi in cui il valore sia modico o irrisorio” (sentenza 18 ottobre 2010, Giusti c. Italia, § 35).

A ben vedere nulla autorizza a ritenere che una tale clausola, essendo rapportata a parametri ulteriori e diversi dal mero esito della causa e legati piuttosto alla considerazione delle variabili circostanze del caso concreto, possa di per sé comportare una revisione dei descritti parametri talmente radicale da potersi prevedere che, in forza della stessa, possa escludersi tout court, sempre e in ogni caso, la riconoscibilità dell'equo indennizzo alla parte soccombente.

3.2.2. Sotto il secondo profilo (possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma interna tale da renderla compatibile con il parametro pattizio come interpretato dalla giurisprudenza europea), non può non ribadirsi che ogni pur dovuto tentativo in tale direzione è destinato a scontrarsi con l'insuperabile dato testuale della norma, che impedisce di liquidare un indennizzo in misura superiore al “valore del diritto accertato”.

La lettera di tale ultima disposizione non sembra in particolare consentirne una interpretazione restrittiva e correttiva nel senso di ritenere — come pure è stato sostenuto in uno dei primi commenti — che “il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del valore della causa così come avviene per individuare lo scaglione di valore della causa ai fini della liquidazione delle spese legali”: l'analisi logica della frase e l'uso della disgiuntiva “o”, rafforzato peraltro dall'inciso condizionale “se inferiore”, evidenziano inconfutabilmente che il valore del diritto accertato viene indicato, in alternativa a quello del valore della causa, come limite alla “misura dell'indennizzo” e non come criterio di determinazione del “valore della causa”.

Una diversa lettura finirebbe, dunque, col tradursi in una interpretazione *contra legem*, come detto non consentita nemmeno se si tratta di armonizzare la norma interna al parametro costituzionale rappresentato dalla CEDU, in forza del richiamo ai “vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali” contenuto nell'art. 117 Cost., dovendo, in tal caso, una siffatta opera di raccordo tra fonte interna e fonte internazionale in conflitto essere necessariamente rimessa alla Corte delle leggi nei termini, e con le consequenziali statuizioni, di cui al dispositivo.



4. È infine appena il caso di precisare che, ancorché la fattispecie nel presente giudizio esaminata sia quella del rigetto integrale della domanda (soccombenza della parte ricorrente nel processo presupposto), il sollevato dubbio di costituzionalità della norma citata è destinato a porsi, nei medesimi termini, anche nell'ipotesi inversa di soccombenza della parte resistente (o convenuta) nel processo presupposto, ovviamente ove sia questa a proporre la domanda per equa riparazione.

Ed invero, sembra evidente che il riferimento al valore del diritto accertato va rapportato alla posizione che nel processo presupposto assumeva la parte che avanzi richiesta d'indennizzo ai sensi della legge n. 89/2001.

In tal senso, non deve fuorviare la considerazione che, nel caso di soccombenza del convenuto, il giudizio presupposto si sia concluso ovviamente con l'accoglimento della domanda avanzata dall'attore e quindi con il positivo accertamento del diritto da quest'ultimo fatto valere, posto che, ai fini qui in considerazione, rileva piuttosto l'altra faccia di quella statuizione che, per il convenuto, equivale al rigetto delle sue tesi difensive.

Per converso, del resto, anche nel caso, qui in esame, di soccombenza della parte attrice, ove a richiedere l'indennizzo fosse la parte convenuta, vittoriosa in quel giudizio, nei confronti della stessa non varrebbe ovviamente il limite qui censurato, posto che, in rapporto alla sua posizione, il rigetto della domanda attrice equivale al pieno riconoscimento della fondatezza del suo diritto a contrastare la pretesa avversaria.

La norma censurata evoca, infatti, a ben vedere, il valore dell'accertamento contenuto nella sentenza; e un contenuto di accertamento è sempre presente in qualsiasi sentenza: di rigetto, di condanna, costitutiva o di mero accertamento (positivo o negativo) che sia.

Un tale contenuto poi è sempre bivalente rispetto alle posizioni delle parti in lite (per definizione, ovviamente, contrapposte).

L'attore dunque che agisce in giudizio per ottenere l'accertamento di un suo diritto, chiede per l'appunto un accertamento positivo di una tale situazione giuridica; nella stessa causa ovviamente si contrappone la posizione del convenuto che, resistendo alla domanda, per ciò stesso implicitamente invoca un accertamento negativo di tale situazione, non rilevando, ai nostri fini, se ne faccia a sua volta oggetto di domanda riconvenzionale o semplicemente di mera difesa.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 3, legge 24 marzo 2001, n. 89 (introdotto dall'art. 55, comma 1°, lettera b) decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 134), per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al "valore del diritto accertato" senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente e al Ministero della giustizia presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato e, con urgenza, al Presidente del Consiglio dei ministri, e che la stessa venga altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Reggio Calabria, 21 novembre 2013.

Il Giudice: STILO



N. 60

Ordinanza del 25 novembre 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Passari Salvatello contro Ministero della giustizia

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-*bis*, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. *b*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 322/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex l. n. 89/2001, ad istanza di Passari Salvatello, nato a Messina il 25 maggio 1967, codice fiscale: PSSSVT67E25F158Z, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Munafò del Foro di Messina per procura a margine del ricorso, ricorrente;

Contro Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, resistente.

Visto il ricorso presentato in data 15 novembre 2013 da Passari Salvatello, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una controversia civile da lui promossa, con citazione notificata in data 11 gennaio 1997, innanzi al Tribunale di Messina, contro l'Azienda USL n. 5 e l'Azienda Ospedaliera Papardo di Messina, con chiamata in giudizio su istanza delle convenute della compagnia "La Minerva" Assicurazioni e della Zurigo Assicurazioni, avente ad oggetto risarcimento danni da responsabilità medica (controversia conclusa con il rigetto delle domande del Passari in primo grado, con sentenza confermata dalla Corte di appello di Messina, che ha rigettato l'appello del Passari con pronuncia ormai passata in giudicato);

Vista la documentazione allegata, osserva.

1. - La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza della Corte di Appello di Messina, sezione seconda civile, n. 223/12, emessa il 27 marzo 2012 e depositata il 19 aprile 2012, che ha rigettato l'appello proposto da Passari Salvatello avverso la sentenza di primo grado (n. 450/07 del 14 marzo 2007) con la quale il Tribunale di Messina aveva rigettato le domande del Passari, compensando tra le parti le spese processuali.

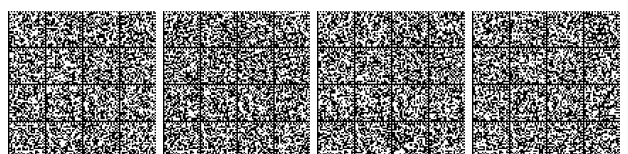
L'odierno ricorrente all'esito del giudizio presupposto è dunque risultato interamente soccombente.

2. - La disciplina applicabile alla fattispecie. La norma censurata.

Reputa questo decidente, in conformità con l'indirizzo già seguito da questa Corte, che la nuova disciplina dettata in tema di equa riparazione per effetto delle modifiche introdotte alla legge 24 marzo 2001, n. 89, dall'art. 55, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (recante Misure urgenti per la crescita del Paese: c.d. decreto Sviluppo), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, e in particolare la norma, decisamente innovativa, contenuta nel nuovo art. 2-*bis*, comma 3, l. n. 89/2001 (a mente della quale, «la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice»), debba necessariamente portare a non riconoscere, in tal caso, in alcuna misura, il preteso diritto all'indennizzo.

2.1. - Prima di concentrare l'attenzione su tale disposizione, giova prendere le mosse da altra previsione che vale a delineare un più ampio e coerente quadro di riferimento, anche se di per sé non ancora decisivo né univoco nel senso sopra indicato: ci si riferisce alla previsione di cui all'art. 2-*bis*, comma 2, lett. *a*), l. cit., secondo la quale «... l'indennizzo è determinato ... tenendo conto:

- a)* dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1, dell'art. 2 ... ».



Onde apprezzarne la portata innovativa, è bene rammentare che, con riferimento alla previgente normativa, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (conformemente alla giurisprudenza della Corte E.D.U.), posta la regola del riconoscimento del diritto all'equa riparazione a tutte le parti del processo «indipendentemente dal fatto che esse siano risultate vittoriose o soccombenti e dalla consistenza economica ed importanza del giudizio» e precisata altresì l'irrelevanza della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (v. *ex aliis* Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; 9 aprile 2010, n. 8541), si ammette bensì che dell'esito del processo presupposto possa comunque tenersi conto ma solo qualora abbia un indiretto riflesso sull'identificazione, o sulla misura, del pregiudizio morale sofferto dalla parte in conseguenza dell'eccessiva durata della causa, come accade «quando il soccombente abbia promosso una lite temeraria, o abbia artatamente resistito in giudizio al solo fine di perseguire proprio il perfezionamento della fattispecie di cui al richiamato art. 2», precisandosi inoltre che di dette situazioni, «costituenti abuso del processo» anche ai fini della commisurazione dell'indennizzo, «deve dare prova puntuale l'Amministrazione» non essendo «sufficiente, a tal fine, la deduzione che la domanda della parte sia stata dichiarata manifestamente infondata» (v. *ex multis*, da ultimo, Cass. 9 gennaio 2012, n. 35).

A fronte di un indirizzo così strutturato, la portata innovativa della previsione di cui all'art. 2-bis comma 2, lett. a) si apprezza sotto un duplice profilo.

Anzitutto perché la considerazione dell'esito del giudizio assume, nella nuova disciplina, bensì ai soli fini della quantificazione dell'indennizzo, un ruolo non più eccezionale ma normale, fisiologico e soprattutto sganciato dalla condizione che esso si accompagni anche alla consapevolezza della parte e, correlativamente, ad un uso strumentale del processo.

In secondo luogo, perché non può considerarsi più necessario, affinché l'esito del giudizio possa assumere un ruolo riduttivo dell'indennizzo, che lo stesso (e soprattutto l'abuso del processo alla base di esso richiesto) sia oggetto di un onere di allegazione e prova da parte dell'Amministrazione, potendo e dovendo il giudice *ex se* - tanto più nel nuovo modello procedimentale a contraddittorio eventuale - sindacare e ponderare l'esito del giudizio quale risultante dagli atti prodotti.

2.2. - Nella stessa direzione si inserisce, ma con portata ancor più dirompente, la previsione qui censurata contenuta nel comma 3 del nuovo art. 2-bis, a tenore della quale «la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice».

2.2.1. - La previsione pone, anzitutto, un ancor più stretto legame tra valore della causa ed equa riparazione, stabilendo che il primo rappresenta un limite per il secondo.

In tale parte essa dà espressione ad una convinzione di comune buon senso particolarmente avvertita per le cause bagattellari: è, infatti, inimmaginabile che per l'eccessiva durata di un processo nel quale tuttavia si verta di beni o somme per un valore di poche centinaia o addirittura poche decine di euro, possa mai presumersi una sofferenza morale o patema d'animo tale da meritare indennizzi di euro 750 o anche solo 500 per ogni anno di ritardo.

2.2.2. - La norma, però, va al di là di tale equazione, giungendo - nella seconda parte - a stabilire che l'indennizzo non possa essere superiore nemmeno al «valore del diritto accertato dal giudice», ove questo risulti inferiore al valore della causa.

Alla stregua di tale disposizione l'esito della causa assume, dunque, un rilievo ben maggiore di quello di mero parametro di commisurazione dell'indennizzo tra il minimo di euro 500 e il massimo di euro 1500 per anno o frazione di anno stabiliti dal primo comma dell'art. 2-bis, imponendo una liquidazione anche al di sotto di tale limite («anche in deroga al comma 1», precisa la norma) ove inferiore ad esso sia appunto il valore del diritto accertato dal giudice.

Il significato oggettivo di tale disposizione induce, come detto, a ritenere che nulla possa essere liquidato nel caso in cui il diritto fatto valere in giudizio sia giudicato inesistente, finendo, di fatto, a condizionare all'esito almeno in parte vittorioso del giudizio presupposto l'accoglimento della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dello stesso.

Sul piano logico, infatti, non sembra contestabile che, almeno ai fini della norma in esame, l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio è inesistente (e come tale, per così dire, «vale zero»).

Non può sfuggire pertanto il paradosso (ed anche la violazione del fondamentale parametro di cui all'art. 3 Cost.) cui si incorrerebbe a ritenere che, posto il valore della causa uguale a 100:

a) in caso di diritto accertato uguale a 10, sia liquidabile un indennizzo non maggiore di 10;

b) in caso di radicale rigetto della domanda, sia invece liquidabile un indennizzo maggiore fino al limite di 100. Occorrerebbe presumere cioè, ma non si vede con quale plausibilità logica, che la durata irragionevole del processo sia fonte per la parte di sofferenza morale maggiore in caso di totale rigetto della sua domanda e minore in caso di parziale accoglimento.



2.3. - È tutt'altro che certo, peraltro, che una tale interpretazione della norma, fondata sulla sua insuperabile formulazione letterale, vada oltre l'intenzione del legislatore, potendosi rinvenire da altre parti della novella indici alquanto significativi nella medesima direzione.

Tali sono anzitutto le disposizioni che escludono il diritto all'indennizzo in caso di esito del giudizio conforme alla proposta conciliativa o a quella ricevuta in sede di mediazione (art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. b, c): ipotesi queste ultime rispetto alle quali l'aver agito infondatamente in giudizio costituisce sicuramente un minus (dal punto di vista del riconoscimento che nel giudizio presupposto hanno ricevuto le ragioni fatte valere dalla parte).

Ma rilievo convergente deve darsi anche:

alla già vista disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui aver necessariamente riguardo per la commisurazione dell'indennizzo;

alla modifica dell'art. 4 che ha reso improponibile la domanda anteriormente alla conclusione del procedimento con provvedimento definitivo;

alla norma contenuta nel novellato art. 3 comma 3, lett. c) che impone al ricorrente di depositare, unitamente al ricorso, copia autentica della sentenza o ordinanza irrevocabile che ha concluso il giudizio.

L'importanza che - come da tali ultime modifiche si trae con evidenza - viene attribuita al fatto che il giudice dell'equa riparazione sia posto in condizione di conoscere l'esito definitivo del giudizio, non altrimenti può spiegarsi se non con il preponderante rilievo attribuito dal legislatore nazionale a tale aspetto della vicenda, quale parametro determinativo della liquidazione dell'indennizzo.

Indiretta conferma della ragionevolezza di tale interpretazione si trae, infine, dalla relazione al disegno di legge di conversione, e in particolare dall'osservazione ivi contenuta secondo cui tra le finalità della riforma vi è quella di "non allargare le maglie di un bacino di domanda di giustizia suscettibile di distorsioni che sono già presenti nell'attuale sistema (in cui accade che una causa venga instaurata, al di là della fondatezza della pretesa, in funzione del conseguimento del successivo indennizzo spettante per la violazione del termine di durata ragionevole del processo, dal momento che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che l'indennizzo in parola spetta anche alla parte rimasta soccombente nel processo «presupposto»)».

Tale passaggio sembra invero tradire la piena consapevolezza da parte del legislatore che il principio da sempre affermato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo e, in piena adesione alla stessa, in quella della Corte di Cassazione, secondo cui l'equa riparazione spetta anche alla parte pienamente soccombente, è causa di distorsioni nel funzionamento e nell'impostazione teorica stessa dei fondamenti e della natura del diritto all'equa riparazione.

Secondo la relazione, la riforma non interverrebbe su tale distorsione ma si limiterebbe a perseguire l'obiettivo di non allargarne le maglie. Alla stregua però di quanto sopra si è detto, gli strumenti di fatto introdotti e da ultimo analizzati - prescindendo del tutto, nell'attribuire il visto rilievo all'esito del giudizio, dall'accertamento dell'esistenza di un atteggiamento negligente, strumentale o abusivo a fondamento della domanda rigettata o della resistenza a quella interamente accolta - appaiono oggettivamente idonei anche a contrastare in radice il principio suddetto.

2.4. - Non ignora questo decidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinquies*, lett. a), dell'art. 2 l. Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente "condannata a norma dell'art. 96 del codice di procedura civile".

Alla stregua di tale disposizione, affinché sia escluso l'indennizzo dovrebbe concludersi che non possa bastare la mera soccombenza, occorrendo che la parte soccombente sia stata condannata per responsabilità processuale aggravata.

L'argomento, in effetti, è tutt'altro che debole, ma ancor più difficilmente superabile rimane l'ostacolo rappresentato dalla soglia del valore del diritto accertato chiaramente dettata come soglia alla liquidazione dalla disposizione qui censurata che, pur dedicata alla "misura dell'indennizzo" e non ai presupposti dello stesso, finisce con il pesare maggiormente della prima in sede applicativa, non vedendosi, infatti, come giustificare e come parametrare l'indennizzo in favore del soccombente in modo coerente con tale limite.

Meno cogente appare, invece, sul piano applicativo, la norma di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. a), la quale, a ben vedere, si limita a identificare un gruppo di ipotesi (giudizi presupposti in cui la parte che richiede l'indennizzo sia risultata soccombente e sia stata anche condannata per responsabilità processuale aggravata) all'interno di un gruppo di ipotesi più ampio (giudizi presupposti in cui la parte che chiede l'indennizzo sia risultata interamente soccombente), riferendo solo al primo circoscritto sottoinsieme il previsto effetto dell'esclusione, a priori, del diritto all'indennizzo per l'irragionevole durata del processo.

In mancanza di altro indice normativo è evidente che il criterio interpretativo dell'argomento a contrario varrebbe da solo a dimostrare che per tutte le altre ipotesi rientranti nell'insieme più ampio, ma non nel sottoinsieme più ridotto, la mera soccombenza non possa di per sé ritenersi motivo di esclusione dall'equa riparazione.

Detto altro indice normativo però esiste, ed è rappresentato per l'appunto dalla norma qui censurata.



Questa invero ha evidentemente uno spettro di azione più ampio, capace di investire, sia pure come detto non riguardando in astratto i presupposti del diritto all'indennizzo ma incidendo piuttosto sulla concreta commisurazione dello stesso, l'intero e più ampio gruppo di ipotesi sopra considerato e di farlo altresì, in ragione di una formulazione testuale evidentemente non ben ponderata, in termini così radicali da privare di fatto la distinzione tra le due ipotesi se non di senso, certamente di ogni pratica utilità.

Le rationes sottese alle due norme sono, infatti, chiaramente diverse: per la prima essendo rappresentata dalla impossibilità di ipotizzare una qualunque sofferenza morale per l'irragionevole durata del processo in presenza di un comprovato atteggiamento strumentale e abusivo della parte, per la seconda essendo invece rappresentata da una esigenza di porre un limite razionale alla valutazione del danno, pur a priori non escluso, e alla correlata liquidazione dell'indennizzo. Lo strumento prescelto per fissare tale ultimo limite si rivela, però, evidentemente più potente rispetto ai limitati obiettivi per i quali era stato probabilmente pensato o entro i quali può comunque ritenersi giustificato in relazione ai parametri accettati nella giurisprudenza europea, finendo come detto ad abbassare la soglia dell'indennizzo fino ad annullarlo del tutto nel caso della soccombenza.

A tutto concedere non può non registrarsi un insanabile contrasto, quantomeno agli effetti pratici, tra le due norme, il che però, lungi dal poter autorizzare l'interprete a una mera disapplicazione della seconda nella parte in cui risulti in contrasto con la prima, ne rafforza piuttosto il sospetto di incostituzionalità.

Non si conoscono comunque orientamenti giurisprudenziali favorevoli a riconoscere il diritto all'equa riparazione, sotto il vigore della nuova disciplina, alla parte soccombente del processo presupposto, registrandosi piuttosto, al contrario, già diverse pronunce di rigetto (v. ex aliis App. Bari, decr. 25 settembre 2012, nel proc. n. 547/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 610/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 613/12 Id., decr. 15 gennaio 2013, nel proc. n. 641/12 V.G.; App. Caltanissetta, decr. 7 febbraio 2013).

3. - *Il parametro costituzionale di riferimento. La rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.*

Il dubbio di costituzionalità della norma suindicata nasce dal contrasto della stessa con l'art. 6, § 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nella misura in cui tale norma, nella detta interpretazione, può e deve intendersi assurta a parametro di costituzionalità della legge interna per effetto del richiamo operato dall'art. 117 Cost.

3.1. - Al riguardo è opportuno anzitutto brevemente tratteggiare le coordinate giuridiche entro le quali questo decidente ritiene doversi muovere nel districarsi tra i rapporti tra norme interne e norme CEDU:

i) prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di Cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 e 349, e con numerose successive pronunce, sino, da ultimo, all'ordinanza 7 giugno 2012, n. 150) secondo cui il giudice comune ha il dovere di «applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione» e di «interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea»; a tal fine secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice comune deve anzitutto individuare la norma della Convenzione applicabile alla fattispecie sottoposta al suo esame e, nel verificare se essa sia vulnerata dalla disposizione interna, ciò deve fare avendo riguardo alla norma CEDU quale risulta dall'interpretazione della Corte di Strasburgo (v. Corte cost. 22 luglio 2011, n. 236 contenente una completa rassegna delle pronunce che, a partire dalle sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349 del 2007, hanno affermato detto principio). Egli non può «sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo», che deve applicare nel significato attribuitole da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);

ii) tale dovere opera «per quanto possibile», e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge», che il giudice non può violare, essendo ad essa «pur sempre soggetto», con la conseguenza che qualora rilevi un contrasto della norma interna con la norma convenzionale, al quale non possa porre rimedio mediante l'interpretazione conforme, è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della prima, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., poiché è privo del potere di non applicare la disposizione interna (v. in tal senso, proprio in materia di equa riparazione, Cass. 11 marzo 2009, n. 5894).

Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all'inesistenza del potere del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza 11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio



2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile 2011, n. 138) e, di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kamberaj, secondo la quale «il rinvio operato dall'art. 6, paragrafo 3, TUE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa»).

3.2. - Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla proposta domanda e la non manifesta infondatezza della stessa.

Quanto alla rilevanza è appena il caso di ribadire che la norma additata a sospetto ha una diretta incidenza nella decisione sulla proposta domanda di equa riparazione: se ne fosse, infatti, confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda (come in altri casi analoghi è stato deciso nei precedenti citati) andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell'indennizzo spettante, all'interno del range fissato nel primo comma dell'art. 2-bis e salvo sempre il limite rappresentato dal valore della causa.

Quanto alla sua non manifesta infondatezza la stessa appare altresì più che fondatamente predicabile, atteso che, da un lato, non può dubitarsi dell'irriducibile contrasto della norma interna (ripetesi, art. 2-bis, comma 3, ultimo inciso, l. 89/2001) con la giurisprudenza della Corte europea sul tema, dall'altro, si deve anche escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma interna.

3.2.1. - Sotto il primo profilo (contrasto della norma con la giurisprudenza europea) è noto che la Corte di Strasburgo ha sempre sottolineato l'irrilevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata, ai fini del diritto alla «satisfaction équitable» dell'art. 41 della Convenzione, in ragione del rilievo che la parte, indipendentemente dall'esito della causa, ha comunque subito una diminuzione della qualità della vita in conseguenza dei patemi d'animo sopportati durante il lungo arco temporale che ha preceduto la definitiva decisione della sua posizione processuale (v. ex aliis Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1992, Paulsen-Medalen c. Svezia, in Recueil 1998, I, p. 132, che, in un caso in cui una madre protestava contro alcune restrizioni al diritto di visitare i propri figli, dati in affidamento, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 10.000 corone titolo di "equa soddisfazione" ai sensi dell'art. 41 della convenzione, anche se le restrizioni in questione erano state confermate nei vari gradi di giudizio).

Un siffatto principio è da sempre stato ribadito, sotto il vigore della previgente disciplina, dalla Corte di Cassazione essendosi da sempre affermato - come già visto - che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo, ovvero dall'elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda, occorre, come pure sopra già accennato, che la parte si sia resa responsabile di lite temeraria, o comunque di un vero e proprio abuso del processo (da ultimo Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; Cass. 9 aprile 2010, n. 8541), del quale deve dare prova la parte che la eccepisce (tra le molte, Cass. 19 gennaio 2010, n. 819). Secondo la Corte di Cassazione, per negare l'esistenza del danno, può bensì assumere rilievo la "chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza" del diritto fatto valere nel giudizio, con l'avvertenza che non "equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo della azione" (Cass. 2 aprile 2010, n. 8165; 2008, n. 24269).

Il descritto quadro internazionale, normativo e giurisprudenziale, di riferimento non può considerarsi rilevante mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35, comma 3°, lett. b) della Convenzione EDU, che consente al giudice di Strasburgo di dichiarare irricevibile il ricorso individuale ex art. 34 per il quale il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio rilevante, salve le ipotesi (c.d. clausole di salvaguardia) di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale, oppure di compressione di diritti umani convenzionali.

Occorre al riguardo osservare che i contorni e i riflessi operativi di una tale condizione di ricevibilità (comunemente definita de minimis non curat praetor e finalizzata a ridurre il contenzioso su violazioni di minima entità) non risultano ancora chiari e consolidati.

A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte:

a) per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19 ottobre 2010, Rinck c. Francia);

b) per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una compensatio lucri cum danno a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di € 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento ex lege Pinto).



In altra sentenza infine, la Corte di Strasburgo, dopo aver rilevato che “la giurisprudenza, ancora limitata, fornisce solo parzialmente i criteri che permettono di verificare se la violazione del diritto abbia raggiunto la soglia minima di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale”; che “la valutazione di questa soglia è, per sua natura, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie” (§ 33); che occorre comunque “tener conto dei seguenti elementi: la natura del diritto che si presume violato, la gravità dell’incidenza della violazione allegata nell’esercizio di un diritto e/o le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente” (§ 34) (ma - si aggiunge nella sentenza Gagliano, cit., § 55- anche “della percezione soggettiva del ricorrente e della posta in gioco oggettiva della controversia”), ha poi affermato il principio secondo cui, a fronte di una grave violazione del principio di durata ragionevole del processo, “l’entità della causa innanzi ai giudici nazionali può essere determinante soltanto nell’ipotesi in cui il valore sia modico o irrisorio” (sentenza 18 ottobre 2010, Giusti c. Italia, § 35).

A ben vedere nulla autorizza a ritenere che una tale clausola, essendo rapportata a parametri ulteriori e diversi dal mero esito della causa e legati piuttosto alla considerazione delle variabili circostanze del caso concreto, possa di per sé comportare una revisione dei descritti parametri talmente radicale da potersi prevedere che, in forza della stessa, possa escludersi tout court, sempre e in ogni caso, la riconoscibilità dell’equo indennizzo alla parte soccombente.

3.2.2. - Sotto il secondo profilo (possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma interna tale da renderla compatibile con il parametro pattizio come interpretato dalla giurisprudenza europea), non può non ribadirsi che ogni pur dovuto tentativo in tale direzione è destinato a scontrarsi con l’insuperabile dato testuale della norma, che impedisce di liquidare un indennizzo in misura superiore al “valore del diritto accertato”.

La lettera di tale ultima disposizione non sembra in particolare consentirne una interpretazione restrittiva e correttiva nel senso di ritenere - come pure è stato sostenuto in uno dei primi commenti - che “il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del valore della causa così come avviene per individuare lo scaglione di valore della causa ai fini della liquidazione delle spese legali”: l’analisi logica della frase e l’uso della disgiuntiva “o”, rafforzato peraltro dall’inciso condizionale “se inferiore”, evidenziano inconfutabilmente che il valore del diritto accertato viene indicato, in alternativa a quello del valore della causa, come limite alla “misura dell’indennizzo” e non come criterio di determinazione del “valore della causa”.

Una diversa lettura finirebbe, dunque, col tradursi in una interpretazione *contra legem*, come detto non consentita nemmeno se si tratta di armonizzare la norma interna al parametro costituzionale rappresentato dalla CEDU, in forza del richiamo ai “vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali” contenuto nell’art. 117 Cost., dovendo, in tal caso, una siffatta opera di raccordo tra fonte interna e fonte internazionale in conflitto essere necessariamente rimessa alla Corte delle leggi nei termini, e con le consequenziali statuizioni, di cui al dispositivo.

4. - È infine appena il caso di precisare che, ancorché la fattispecie nel presente giudizio esaminata sia quella del rigetto integrale della domanda (soccombenza della parte ricorrente nel processo presupposto), il sollevato dubbio di costituzionalità della norma citata è destinato a porsi, nei medesimi termini, anche nell’ipotesi inversa di soccombenza della parte resistente (o convenuta) nel processo presupposto, ovviamente ove sia questa a proporre la domanda per equa riparazione.

Ed invero, sembra evidente che il riferimento al valore del diritto accertato va rapportato alla posizione che nel processo presupposto assumeva la parte che avanzi richiesta d’indennizzo ai sensi della legge n. 89/2001.

In tal senso, non deve fuorviare la considerazione che, nel caso di soccombenza del convenuto, il giudizio presupposto si sia concluso ovviamente con l’accoglimento della domanda avanzata dall’attore e quindi con il positivo accertamento del diritto da quest’ultimo fatto valere, posto che, ai fini qui in considerazione, rileva piuttosto l’altra faccia di quella statuizione che, per il convenuto, equivale al rigetto delle sue tesi difensive.

Per converso, del resto, anche nel caso, qui in esame, di soccombenza della parte attrice, ove a richiedere l’indennizzo fosse la parte convenuta, vittoriosa in quel giudizio, nei confronti della stessa non varrebbe ovviamente il limite qui censurato, posto che, in rapporto alla sua posizione, il rigetto della domanda attrice equivale al pieno riconoscimento della fondatezza del suo diritto a contrastare la pretesa avversaria.

La norma censurata evoca, infatti, a ben vedere, il valore dell’accertamento contenuto nella sentenza; e un contenuto di accertamento è sempre presente in qualsiasi sentenza: di rigetto, di condanna, costitutiva o di mero accertamento (positivo o negativo) che sia.

Un tale contenuto poi è sempre bivalente rispetto alle posizioni delle parti in lite (per definizione, ovviamente, contrapposte).



L'attore dunque che agisce in giudizio per ottenere l'accertamento di un suo diritto, chiede per l'appunto un accertamento positivo di una tale situazione giuridica; nella stessa causa ovviamente si contrappone la posizione del convenuto che, resistendo alla domanda, per ciò stesso implicitamente invoca un accertamento negativo di tale situazione, non rilevando, ai nostri fini, se ne faccia a sua volta oggetto di domanda riconvenzionale o semplicemente di mera difesa.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23, legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 3, legge 24 marzo 2001 n. 89 (introdotto dall'art. 55, comma 1°, lett. b), D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012 n. 134), per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al "valore del diritto accertato" senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente e al Ministero della Giustizia presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato e, con urgenza, al Presidente del Consiglio dei Ministri, e che la stessa venga altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Reggio Calabria, 11 novembre 2013

Il Giudice: STILO

14C00091

n. 61

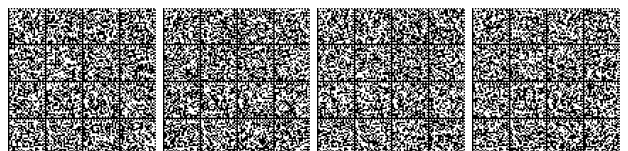
Ordinanza del 25 novembre 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Russo Domenico contro Ministero della giustizia

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 317/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex l. n. 89/2001, ad istanza di Russo Domenico, nato a Messina il 28 giugno 1947 (codice fiscale: RSSDNC47H28F158Q), rappresentato e difeso dall'avv. Maria Ruggeri per procura a margine del ricorso, ed elettivamente domiciliato in Reggio Calabria, via Sbarre Centrali n. 251, presso lo studio dell'avv. Maria T. Chiaro, ricorrente;



Contro Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, resistente.

Visto il ricorso presentato in data 12 novembre 2013 da Russo Domenico, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una controversia civile promossa nei confronti dello stesso da Ischia Orazio, Ischia Giovanni, Ischia Tindaro e Ischia Sergio, con citazione notificata il 7 novembre 1997, innanzi al Tribunale di Messina, per ottenere il pagamento dell'indennità ex art. 1127 c.c. (controversia conclusa con l'accoglimento della domanda degli attori all'esito del giudizio di primo grado, con sentenza passata in giudicato);

Vista la documentazione allegata.

OSSERVA

1. - *La fattispecie.*

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza del Tribunale di Messina, prima sezione civile, n. 1104/12, emessa il 18 maggio 2012 e depositata in pari data, che ha accolto la domanda degli attori, condannando Russo Domenico a corrispondere loro la somma di € 23.379,50 oltre rivalutazione secondo l'indice FOI dell'Istat ed interessi al tasso legale sull'importo via via rivalutato mese per mese, il tutto con decorrenza dal 1° gennaio 1998 fino al pagamento, o, in mancanza, fino al passaggio in giudicato della presenta sentenza, e con detrazione della somma di € 4.937,77 versata dal Russo in corso di causa - da imputarsi prima al capitale e poi eventualmente agli interessi - alla data del 28 gennaio 2002, nonché a rifondere la metà delle spese processuali (in ragione dell'offerta di pagamento dell'indennità fatta dal convenuto agli attori).

L'odierno ricorrente all'esito del giudizio presupposto è dunque risultato interamente soccombente.

2. - *La disciplina applicabile alla fattispecie. La norma censurata.*

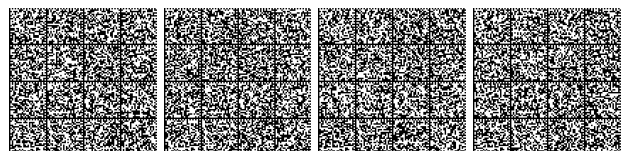
Reputa questo decidente, in conformità con l'indirizzo già seguito da questa Corte, che la nuova disciplina dettata in tema di equa riparazione per effetto delle modifiche introdotte alla legge 24 marzo 2001, n. 89, dall'art. 55, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (recante Misure urgenti per la crescita del Paese: c.d. decreto Sviluppo), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, e in particolare la norma, decisamente innovativa, contenuta nel nuovo art. 2-*bis*, comma 3, l. n. 89/2001 (a mente della quale, «la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice»), debba necessariamente portare a non riconoscere, in tal caso, in alcuna misura, il preteso diritto all'indennizzo.

2.1. - Prima di concentrare l'attenzione su tale disposizione, giova prendere le mosse da altra previsione che vale a delineare un più ampio e coerente quadro di riferimento, anche se di per sé non ancora decisivo né univoco nel senso sopra indicato: ci si riferisce alla previsione di cui all'art. 2-*bis*, comma 2, lett. a), l. cit., secondo la quale «... l'indennizzo è determinato tenendo conto: a) dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1, dell'art. 2 ... ».

Onde apprezzarne la portata innovativa, è bene rammentare che, con riferimento alla previgente normativa, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (conformemente alla giurisprudenza della Corte E.D.U.), posta la regola del riconoscimento del diritto all'equa riparazione a tutte le parti del processo «indipendentemente dal fatto che esse siano risultate vittoriose o soccombenti e dalla consistenza economica ed importanza del giudizio» e precisata altresì l'irrelevanza della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (v. *ex aliis* Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; 9 aprile 2010, n. 8541), si ammette bensì che dell'esito del processo presupposto possa comunque tenersi conto ma solo qualora abbia un indiretto riflesso sull'identificazione, o sulla misura, del pregiudizio morale sofferto dalla parte in conseguenza dell'eccessiva durata della causa, come accade «quando il soccombente abbia promosso una lite temeraria, o abbia artatamente resistito in giudizio al solo fine di perseguire proprio il perfezionamento della fattispecie di cui al richiamato art. 2», precisandosi inoltre che di dette situazioni, «costituenti abuso del processo» anche ai fini della commisurazione dell'indennizzo, «deve dare prova puntuale l'Amministrazione» non essendo «sufficiente, a tal fine, la deduzione che la domanda della parte sia stata dichiarata manifestamente infondata» (v. *ex multis*, da ultimo, Cass. 9 gennaio 2012, n. 35).

A fronte di un indirizzo così strutturato, la portata innovativa della previsione di cui all'art. 2-*bis* comma 2, lett. a) si apprezza sotto un duplice profilo.

Anzitutto perché la considerazione dell'esito del giudizio assume, nella nuova disciplina, bensì ai soli fini della quantificazione dell'indennizzo, un ruolo non più eccezionale ma normale, fisiologico e soprattutto sganciato dalla condizione che esso si accompagni anche alla consapevolezza della parte e, correlativamente, ad un uso strumentale del processo.



In secondo luogo, perché non può considerarsi più necessario, affinché l'esito del giudizio possa assumere un ruolo riduttivo dell'indennizzo, che lo stesso (e soprattutto l'abuso del processo alla base di esso richiesto) sia oggetto di un onere di allegazione e prova da parte dell'amministrazione, potendo e dovendo il giudice *ex se* - tanto più nel nuovo modello procedimentale a contraddittorio eventuale - sindacare e ponderare l'esito del giudizio quale risultante dagli atti prodotti.

2.2. - Nella stessa direzione si inserisce, ma con portata ancor più dirompente, la previsione qui censurata contenuta nel comma 3 del nuovo art. 2-*bis*, a tenore della quale "la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice".

2.2.1. - La previsione pone, anzitutto, un ancor più stretto legame tra valore della causa ed equa riparazione, stabilendo che il primo rappresenta un limite per il secondo.

In tale parte essa dà espressione ad una convinzione di comune buon senso particolarmente avvertita per le cause bagattellari: è, infatti, inimmaginabile che per l'eccessiva durata di un processo nel quale tuttavia si verta di beni o somme per un valore di poche centinaia o addirittura poche decine di euro, possa mai presumersi una sofferenza morale o paterna d'animo tale da meritare indennizzi di € 750 o anche solo 500 per ogni anno di ritardo.

2.2.2. - La norma, però, va al di là di tale equazione, giungendo - nella seconda parte - a stabilire che l'indennizzo non possa essere superiore nemmeno al "valore del diritto accertato dal giudice", ove questo risulti inferiore al valore della causa.

Alla stregua di tale disposizione l'esito della causa assume, dunque, un rilievo ben maggiore di quello di mero parametro di commisurazione dell'indennizzo tra il minimo di € 500 e il massimo di € 1500 per anno o frazione di anno stabiliti dal primo comma dell'art. 2-*bis*, imponendo una liquidazione anche al di sotto di tale limite ("anche in deroga al comma 1", precisa la norma) ove inferiore ad esso sia appunto il valore del diritto accertato dal giudice.

Il significato oggettivo di tale norma induce infatti a ritenere che nulla possa essere liquidato nel caso in cui il diritto fatto valere in giudizio sia giudicato inesistente, finendo, di fatto, con il condizionare all'esito almeno in parte vittorioso del giudizio presupposto l'accogliibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dello stesso.

Ciò vale ovviamente anche nell'ipotesi "speculare" in cui sia riconosciuta la piena fondatezza della domanda di parte attrice, ove sia il convenuto a chiedere l'indennizzo ex l. Pinto.

Non vi è dubbio, invero, che il riferimento al valore del diritto accertato vada rapportato alla posizione che nel processo presupposto ha assunto la parte che avanzi richiesta d'indennizzo ai sensi della legge n. 89/2001.

In tal senso, non deve fuorviare la considerazione che, nel caso di soccombenza del convenuto, il giudizio presupposto si è concluso con l'accoglimento della domanda avanzata dalla controparte e quindi con il positivo accertamento del diritto fatto valere dall'attore, posto che, ai fini qui in considerazione, rileva piuttosto l'altra faccia di quella statuizione che, per il convenuto, equivale al rigetto delle sue tesi difensive.

Dunque, anche nel caso, qui in esame, di soccombenza della parte convenuta, ove a richiedere l'indennizzo sia appunto detta parte, nei confronti della stessa vale il limite qui censurato, dal momento che, in rapporto alla sua posizione, l'accoglimento della domanda attrice equivale al chiaro accertamento della infondatezza del suo diritto a contrastare la pretesa avversaria.

In altre parole, mentre l'attore che agisce in giudizio per ottenere l'accertamento di un suo diritto, chiede un accertamento positivo di una tale situazione giuridica, il convenuto che, nella stessa causa, resiste alla domanda, implicitamente invoca un accertamento negativo di tale situazione, non rilevando, ai nostri fini, se ne faccia a sua volta oggetto di domanda riconvenzionale o semplicemente di mera difesa.

Deve ribadirsi pertanto che, dato il tenore della norma suddetta, e dovendo rapportarsi il riferimento al valore del diritto accertato alla posizione che nel processo presupposto ha assunto la parte che avanzi richiesta d'indennizzo ex l. n. 89/2001, qualora detto processo si sia concluso con l'accoglimento della domanda avanzata dall'attore, la soccombenza del convenuto preclude l'accoglimento del ricorso dal medesimo proposto ai sensi di detta legge.

2.3. - È tutt'altro che certo, peraltro, che una tale interpretazione della norma, fondata sulla sua insuperabile formulazione letterale, vada oltre l'intenzione del legislatore, potendosi rinvenire da altre parti della novella indici alquanto significativi nella medesima direzione.

Tali sono anzitutto le disposizioni che escludono il diritto all'indennizzo in caso di esito del giudizio conforme alla proposta conciliativa o a quella ricevuta in sede di mediazione (art. 2, comma 2-*quinqies*, lett. b, c): ipotesi queste ultime rispetto alle quali l'aver agito infondatamente in giudizio costituisce sicuramente un *minus* (dal punto di vista del riconoscimento che nel giudizio presupposto hanno ricevuto le ragioni fatte valere dalla parte).



Ma rilievo convergente deve darsi anche:

alla già vista disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui aver necessariamente riguardo per la commisurazione dell'indennizzo;

alla modifica dell'art. 4 che ha reso improponibile la domanda anteriormente alla conclusione del procedimento con provvedimento definitivo;

alla norma contenuta nel novellato art. 3 comma 3, lett. c) che impone al ricorrente di depositare, unitamente al ricorso, copia autentica della sentenza o ordinanza irrevocabile che ha concluso il giudizio.

L'importanza che - come da tali ultime modifiche si trae con evidenza - viene attribuita al fatto che il giudice dell'equa riparazione sia posto in condizione di conoscere l'esito definitivo del giudizio, non altrimenti può spiegarsi se non con il preponderante rilievo attribuito dal legislatore nazionale a tale aspetto della vicenda, quale parametro determinativo della liquidazione dell'indennizzo.

Indiretta conferma della ragionevolezza di tale interpretazione si trae, infine, dalla relazione al disegno di legge di conversione, e in particolare dall'osservazione ivi contenuta secondo cui tra le finalità della riforma vi è quella di "non allargare le maglie di un bacino di domanda di giustizia suscettibile di distorsioni che sono già presenti nell'attuale sistema (in cui accade che una causa venga instaurata, al di là della fondatezza della pretesa, in funzione del conseguimento del successivo indennizzo spettante per la violazione del termine di durata ragionevole del processo, dal momento che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che l'indennizzo in parola spetta anche alla parte rimasta soccombente nel processo «presupposto»)».

Tale passaggio sembra invero tradire la piena consapevolezza da parte del legislatore che il principio da sempre affermato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo e, in piena adesione alla stessa, in quella della Corte di Cassazione, secondo cui l'equa riparazione spetta anche alla parte pienamente soccombente, è causa di distorsioni nel funzionamento e nell'impostazione teorica stessa dei fondamenti e della natura del diritto all'equa riparazione.

Secondo la relazione, la riforma non interverrebbe su tale distorsione ma si limiterebbe a perseguire l'obiettivo di non allargarne le maglie. Alla stregua però di quanto sopra si è detto, gli strumenti di fatto introdotti e da ultimo analizzati - prescindendo del tutto, nell'attribuire il visto rilievo all'esito del giudizio, dall'accertamento dell'esistenza di un atteggiamento negligente, strumentale o abusivo a fondamento della domanda rigettata o della resistenza a quella interamente accolta - appaiono oggettivamente idonei anche a contrastare in radice il principio suddetto.

2.4. - Non ignora questo decidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinquies*, lett. a) dell'art. 2, l. Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente "condannata a norma dell'art. 96 del Codice di procedura civile".

Alla stregua di tale disposizione, affinché sia escluso l'indennizzo dovrebbe concludersi che non possa bastare la mera soccombenza, occorrendo che la parte soccombente sia stata condannata per responsabilità processuale aggravata.

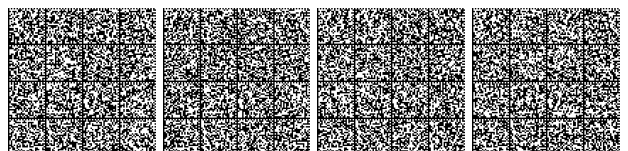
L'argomento, in effetti, è tutt'altro che debole, ma ancor più difficilmente superabile rimane l'ostacolo rappresentato dalla soglia del valore del diritto accertato chiaramente dettata come soglia alla liquidazione dalla disposizione qui censurata che, pur dedicata alla "misura dell'indennizzo" e non ai presupposti dello stesso, finisce con il pesare maggiormente della prima in sede applicativa, non vedendosi, infatti, come giustificare e come parametrare l'indennizzo in favore del soccombente in modo coerente con tale limite.

Meno cogente appare, invece, sul piano applicativo, la norma di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. a), la quale, a ben vedere, si limita a identificare un gruppo di ipotesi (giudizi presupposti in cui la parte che richiede l'indennizzo sia risultata soccombente e sia stata anche condannata per responsabilità processuale aggravata) all'interno di un gruppo di ipotesi più ampio (giudizi presupposti in cui la parte che chiede l'indennizzo sia risultata interamente soccombente), riferendo solo al primo circoscritto sottoinsieme il previsto effetto dell'esclusione, a priori, del diritto all'indennizzo per l'irragionevole durata del processo.

In mancanza di altro indice normativo è evidente che il criterio interpretativo dell'argomento *a contrario* varrebbe da solo a dimostrare che per tutte le altre ipotesi rientranti nell'insieme più ampio, ma non nel sottoinsieme più ridotto, la mera soccombenza non possa di per sé ritenersi motivo di esclusione dall'equa riparazione.

Detto altro indice normativo però esiste, ed è rappresentato per l'appunto dalla norma qui censurata.

Questa invero ha evidentemente uno spettro di azione più ampio, capace di investire, sia pure come detto non riguardando in astratto i presupposti del diritto all'indennizzo ma incidendo piuttosto sulla concreta commisurazione dello stesso, l'intero e più ampio gruppo di ipotesi sopra considerato e di farlo altresì, in ragione di una formulazione testuale evidentemente non ben ponderata, in termini così radicali da privare di fatto la distinzione tra le due ipotesi se non di senso, certamente di ogni pratica utilità.



Le rationes sottese alle due norme sono, infatti, chiaramente diverse: per la prima essendo rappresentata dalla impossibilità di ipotizzare una qualunque sofferenza morale per l'irragionevole durata del processo in presenza di un comprovato atteggiamento strumentale e abusivo della parte, per la seconda essendo invece rappresentata da una esigenza di porre un limite razionale alla valutazione del danno, pur a priori non escluso, e alla correlata liquidazione dell'indennizzo. Lo strumento prescelto per fissare tale ultimo limite si rivela, però, evidentemente più potente rispetto ai limitati obiettivi per i quali era stato probabilmente pensato o entro i quali può comunque ritenersi giustificato in relazione ai parametri accettati nella giurisprudenza europea, finendo come detto ad abbassare la soglia dell'indennizzo fino ad annullarlo del tutto nel caso della soccombente.

A tutto concedere non può non registrarsi un insanabile contrasto, quantomeno agli effetti pratici, tra le due norme, il che però, lungi dal poter autorizzare l'interprete a una mera disapplicazione della seconda nella parte in cui risulti in contrasto con la prima, ne rafforza piuttosto il sospetto di incostituzionalità.

Non si conoscono comunque orientamenti giurisprudenziali favorevoli a riconoscere il diritto all'equa riparazione, sotto il vigore della nuova disciplina, alla parte soccombente del processo presupposto, registrandosi piuttosto, al contrario, già diverse pronunce di rigetto (v. *ex aliis* App. Bari, decr. 25 settembre 2012, nel proc. n. 547/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 610/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 613/12 Id., decr. 15 gennaio 2013, nel proc. n. 641/12 V.G.; App. Caltanissetta, decr. 7 febbraio 2013).

3. - *Il parametro costituzionale di riferimento. La rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.*

Il dubbio di costituzionalità della norma suindicata nasce dal contrasto della stessa con l'art. 6, § 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nella misura in cui tale norma, nella detta interpretazione, può e deve intendersi assurta a parametro di costituzionalità della legge interna per effetto del richiamo operato dall'art. 117 Cost.

3.1. - Al riguardo è opportuno anzitutto brevemente tratteggiare le coordinate giuridiche entro le quali questo decidente ritiene doversi muovere nel districarsi tra i rapporti tra norme interne e norme CEDU:

i) prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di Cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 e 349, e con numerose successive pronunce, sino, da ultimo, all'ordinanza 7 giugno 2012, n. 150) secondo cui il giudice comune ha il dovere di «applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione» e di «interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea»; a tal fine secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice comune deve anzitutto individuare la norma della Convenzione applicabile alla fattispecie sottoposta al suo esame e, nel verificare se essa sia vulnerata dalla disposizione interna, ciò deve fare avendo riguardo alla norma CEDU quale risulta dall'interpretazione della Corte di Strasburgo (v. Corte cost. 22 luglio 2011, n. 236 contenente una completa rassegna delle pronunce che, a partire dalle sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349 del 2007, hanno affermato detto principio). Egli non può «sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo», che deve applicare nel significato attribuitole da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);

ii) tale dovere opera «per quanto possibile», e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge», che il giudice non può violare, essendo ad essa «pur sempre soggetto», con la conseguenza che qualora rilevi un contrasto della norma interna con la norma convenzionale, al quale non possa porre rimedio mediante l'interpretazione conforme, è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della prima, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., poiché è privo del potere di non applicare la disposizione interna (v. in tal senso, proprio in materia di equa riparazione, Cass. 11 marzo 2009, n. 5894).

Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all'inesistenza del potere del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza 11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio 2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile 2011, n. 138) e, di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kambe-



raj, secondo la quale «il rinvio operato dall'art. 6, paragrafo 3, TUE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa»).

3.2. - Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla proposta domanda e la non manifesta infondatezza della stessa.

Quanto alla rilevanza è appena il caso di ribadire che la norma additata a sospetto ha una diretta incidenza nella decisione sulla proposta domanda di equa riparazione: se ne fosse, infatti, confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda (come in altri casi analoghi è stato deciso nei precedenti citati) andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell'indennizzo spettante, all'interno del range fissato nel primo comma, dell'art. 2-bis e salvo sempre il limite rappresentato dal valore della causa.

Quanto alla sua non manifesta infondatezza la stessa appare altresì più che fondatamente predicabile, atteso che, da un lato, non può dubitarsi dell'irriducibile contrasto della norma interna (ripetesi, art. 2-bis, comma 3, ultimo inciso, l. 89/2001) con la giurisprudenza della Corte europea sul tema, dall'altro, si deve anche escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma interna.

3.2.1. - Sotto il primo profilo (contrasto della norma con la giurisprudenza europea) è noto che la Corte di Strasburgo ha sempre sottolineato l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata, ai fini del diritto alla «*satisfaction équitable*» dell'art. 41 della Convenzione, in ragione del rilievo che la parte, indipendentemente dall'esito della causa, ha comunque subito una diminuzione della qualità della vita in conseguenza dei patemi d'animo sopportati durante il lungo arco temporale che ha preceduto la definitiva decisione della sua posizione processuale (v. *ex aliis* Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1992, Paulsen-Medalen c. Svezia, in *Recueil* 1998, I, p. 132, che, in un caso in cui una madre protestava contro alcune restrizioni al diritto di visitare i propri figli, dati in affidamento, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 10.000 corone titolo di "equa soddisfazione" ai sensi dell'art. 41 della convenzione, anche se le restrizioni in questione erano state confermate nei vari gradi di giudizio).

Un siffatto principio è da sempre stato ribadito, sotto il vigore della previgente disciplina, dalla Corte di Cassazione essendosi da sempre affermato - come già visto - che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo, per l'attore o per il convenuto, a seconda di chi sia a chiedere l'indennizzo ex l. Pinto.

Il descritto quadro internazionale, normativo e giurisprudenziale, di riferimento non può considerarsi mutato in termini rilevanti, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35, comma 3°, lett. b) della Convenzione EDU, che consente al giudice di Strasburgo di dichiarare irricevibile il ricorso individuale ex art. 34 per il quale il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio rilevante, salve le ipotesi (c.d. clausole di salvaguardia) di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale, oppure di compressione di diritti umani convenzionali.

Occorre al riguardo osservare che i contorni e i riflessi operativi di una tale condizione di ricevibilità (comunemente definita *de minimis non curat praetor* e finalizzata a ridurre il contenzioso su violazioni di minima entità) non risultano ancora chiari e consolidati.

A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte:

a) per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19 ottobre 2010, Rinck c. Francia);

b) per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una *compensatio lucri cum damno* a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di euro 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento ex l. Pinto).

In altra sentenza infine, la Corte di Strasburgo, dopo aver rilevato che "la giurisprudenza, ancora limitata, fornisce solo parzialmente i criteri che permettono di verificare se la violazione del diritto abbia raggiunto la soglia minima - di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale"; che "la valutazione di questa soglia è, per sua natura, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie" (§ 33); che occorre comunque



“tener conto dei seguenti elementi: la natura del diritto che si presume violato, la gravità dell’incidenza della violazione allegata nell’esercizio di un diritto e/o le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente” (§ 34) (ma - si aggiunge nella sentenza Gagliano, cit., § 55- anche “della percezione soggettiva del ricorrente e della posta in gioco oggettiva della controversia”), ha poi affermato il principio secondo cui, a fronte di una grave violazione del principio di durata ragionevole del processo, “l’entità della causa innanzi ai giudici nazionali può essere determinante soltanto nell’ipotesi in cui il valore sia modico o irrisorio” (sentenza 18 ottobre 2010, Giusti c. Italia, § 35).

A ben vedere nulla autorizza a ritenere che una tale clausola, essendo rapportata a parametri ulteriori e diversi dal mero esito della causa e legati piuttosto alla considerazione delle variabili circostanze del caso concreto, possa di per sé comportare una revisione dei descritti parametri talmente radicale da potersi prevedere che, in forza della stessa, possa escludersi tout court, sempre e in ogni caso, la riconoscibilità dell’equo indennizzo alla parte soccombente.

3.2.2. - Sotto il secondo profilo (possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma interna tale da renderla compatibile con il parametro pattizio come interpretato dalla giurisprudenza europea), non può non ribadirsi che ogni pur dovuto tentativo in tale direzione è destinato a scontrarsi con l’insuperabile dato testuale della norma, che impedisce di liquidare un indennizzo in misura superiore al “valore del diritto accertato”.

La lettera di tale ultima disposizione non sembra in particolare consentirne una interpretazione restrittiva e correttiva nel senso di ritenere - come pure è stato sostenuto in uno dei primi commenti - che “il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del valore della causa così come avviene per individuare lo scaglione di valore della causa ai fini della liquidazione delle spese legali”: l’analisi logica della frase e l’uso della disgiuntiva “o”, rafforzato peraltro dall’inciso condizionale “se inferiore”, evidenziano inconfutabilmente che il valore del diritto accertato viene indicato, in alternativa a quello del valore della causa, come limite alla “misura dell’indennizzo” e non come criterio di determinazione del “valore della causa”.

Una diversa lettura finirebbe, dunque, col tradursi in una interpretazione *contra legem*, come detto non consentita nemmeno se si tratta di armonizzare la norma interna al parametro costituzionale rappresentato dalla CEDU, in forza del richiamo ai “vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali” contenuto nell’art. 117 Cost., dovendo, in tal caso, una siffatta opera di raccordo tra fonte interna e fonte internazionale in conflitto essere necessariamente rimessa alla Corte delle leggi nei termini, e con le consequenziali statuizioni, di cui al dispositivo.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 legge cost. 09.02.1948 n. 1 e 23 legge 11.3.1953 n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2-bis, comma 3, legge 24 marzo 2001 n. 89 (introdotto dall’art. 55, comma 1°, lett. b) D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012 n. 134), per contrasto con l’art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell’indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al “valore del diritto accertato” senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l’impossibilità di liquidare in alcuna misura un’equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;

Dispone l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente procedimento fino all’esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente e al Ministero della Giustizia presso l’Avvocatura Distrettuale dello Stato e, con urgenza, al Presidente del Consiglio dei Ministri, e che la stessa venga altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Reggio Calabria, 21 novembre 2013

Il Giudice: STILO



N. 62

Ordinanza del 18 dicembre 2013 emessa dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di V.M.

Reati tributari - Delitto di omesso versamento di IVA - Denunciata previsione, relativamente ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011, di una soglia di punibilità di euro 50.000, inferiore a quelle previste per i delitti di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima delle modifiche operate dal suddetto decreto-legge n. 138 del 2011 (rispettivamente, euro 103.291,38 ed euro 77.468,53) - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, in relazione all'art. 10-bis del medesimo decreto legislativo.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE DI MILANO

Letti gli atti dell'emarginato processo a carico di V.M., nato a Reggio Calabria il 3 novembre 1945, elettivamente domiciliato presso l'avv. Giuseppe Fornari del Foro di Milano, difeso di fiducia dall'avv. Giuseppe Fornari, con studio in Milano, via Chiossetto n. 18, pronuncia la seguente ordinanza.

V.M. è accusato, nella sua qualità di legale rappresentante della Studio Staff s.n.c. del dott. Mario Verduci & C, di avere omesso il versamento dell'IVA risultante dalla dichiarazione per l'anno 2008 in ragione di euro 67.878,00, entro il termine (27 dicembre 2009) di versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo.

Dal capo di imputazione e dagli atti contenuti nel fascicolo del dibattimento (avviso di irregolarità emesso dall'Agenzia delle entrate in data 14 settembre 2011 e dichiarazione dei redditi 2009) emerge, dal punto di vista oggettivo, il superamento della soglia di penale rilevanza pari ad euro 50.000 prevista, in relazione all'art. 10-bis del decreto legislativo n. 74/2000, dal successivo art. 10-ter.

La difesa, in assenza di questioni preliminari, ha eccepito l'illegittimità costituzionale della norma, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza, per l'ingiustificato trattamento deteriore dalla stessa previsto rispetto alle più gravi ipotesi di cui agli articoli 4 e 5 dello stesso decreto, nella formulazione anteriore al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148.

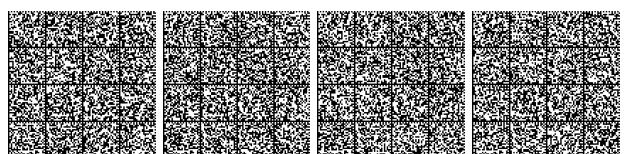
L'eccezione proposta dalla difesa appare rilevante, in quanto dal suo accoglimento potrebbe derivare il proscioglimento dell'imputato, e non manifestamente infondata.

Infatti, prima della modifica introdotta dal decreto-legge n. 138/2011 che ha ridotto le soglie di punibilità ad euro 50.000,00 e ad euro 30.000,00, gli artt. 4 e 5 del decreto legislativo n. 74/2000 prevedevano rispettivamente che la dichiarazione infedele e l'omessa dichiarazione fossero punibili solo con il superamento della soglia stabilita rispettivamente in euro 103.291,00 e in euro 77.468,00 di imposta evasa.

In applicazione della predetta normativa quindi se l'odierno imputato, invece di presentare regolarmente la dichiarazione IVA e non versare l'imposta dovuta in base ad essa (euro 67.878,00), avesse omesso di presentare la relativa dichiarazione o avesse presentato una dichiarazione infedele, non avrebbe commesso alcun reato; infatti il delitto di omessa presentazione della dichiarazione prevedeva, con riferimento all'anno d'imposta 2008, una soglia di penale rilevanza pari ad euro 77,468 e quello di dichiarazione infedele per il medesimo anno d'imposta una soglia di penale rilevanza pari ad euro 103,291,00 (le attuali inferiori soglie di punibilità sono, com'è noto, applicabili solo ai fatti commessi dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 138/2011).

Da ciò consegue che, con riferimento all'anno d'imposta 2008, l'omissione della presentazione della dichiarazione IVA o la presentazione di una dichiarazione infedele con evasione d'imposta per l'ammontare di cui all'odierna imputazione, condotte più insidiose e che presentano maggiori difficoltà di accertamento, non sarebbe stata punita, contrariamente a quella, evidentemente più trasparente dell'imputato che, rappresentando regolarmente la propria posizione fiscale, ha omesso il versamento dell'importo dichiarato.

La convenienza, per l'agente e relativamente all'anno di imposta 2008, di omettere la dichiarazione o di presentarla in modo infedele (quando l'imposta evasa fosse superiore ad euro 50.000, ma inferiore rispettivamente ad euro 77.468 e ad euro 103,291) piuttosto che presentarla regolarmente e non provvedere al pagamento dell'IVA, introduce un



trattamento discriminatorio e in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. Si tratta di una irragionevolezza che non può essere giustificata con la discrezionalità del legislatore, che infatti è poi intervenuto con il decreto-legge n. 138/2011 per ridurre i limiti di rilevanza penale degli artt. 4 e 5 del decreto legislativo n. 74/2000 rispettivamente ad euro 50.000,00 e ad euro 30.000,00.

Appare, in definitiva, necessario il vaglio di costituzionalità della norma oggi in contestazione nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, l'IVA non versata non sia superiore ai limiti di rilevanza penale previsti dagli artt. 4 e 5 del decreto legislativo n. 74/2000, nella formulazione anteriore al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148.

P. Q. M.

Visti gli artt. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 e 159 del codice penale, sospende il processo sopra indicato a carico di V.M., e il termine di prescrizione del delitto contestato.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e, per l'effetto.

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 18 dicembre 2013

Il giudice: NOBILI

14C00093

N. 63

*Ordinanza del 12 dicembre 2013 emessa dal tribunale di Milano
nel procedimento civile promosso da E.K.M. contro D.B.R.*

Procedimento civile - Cause nelle quali il tribunale giudica in primo grado in composizione collegiale (nella specie: Separazione giudiziale dei coniugi) - Rimessione al Collegio - Omessa previsione che «il giudice può decidere la causa ai sensi dell'art. 281-sexies c.p.c.» - Conseguente impossibilità per il giudice istruttore di fissare udienza dinanzi al Collegio per la decisione a seguito di trattazione orale - Violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza - Violazione del principio del giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva espressa all'udienza del 10 dicembre 2013, ha pronunciato e seguente ordinanza, artt. 134 Cost., 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, nel procedimento iscritto al n. 22147 dell'anno 2013, pendente tra E.K.M., nata a Khenifra (Marocco) e residente in Milano, rappresentante legale: avv. Giorgio Rossari, domicilio eletto: presso studio legale Milano, via Vivaio n. 6, procura alle liti: a margine dell'atto di ricorso, parte attrice;

Contro D.B.R., codice fiscale (non indicato dall'attrice), nato a Milano e residente in Milano, notificazione: presso residenza, ai sensi dell'art. 140 del codice di procedura civile, parte convenuta contumace;

E con l'intervento dell'ufficio di Procura avente ad oggetto: separazione giudiziale, art. 151 del codice civile.



IN FATTO

I coniugi E.K.M., nata a Khenifra (Marocco), e D.B.R., nato a Milano, contraevano matrimonio civile in Milano, in data 6 luglio 2005, con atto trascritto nei registri dello stato civile di Milano. Dall'unione non nascevano figli. Con ricorso depositato in Cancelleria in data 25 marzo 2013, la E.K. richiedeva pronunciarsi la separazione giudiziale dal marito allegando la definitiva rottura dell'*affectio coniugalis*. Richiedeva la liquidazione delle spese processuali, solo in caso di opposizione alla domanda da parte del coniuge. Nulla chiedeva per sé a titolo di mantenimento. Il presidente f.f. fissava l'udienza in data 1° ottobre 2013. All'udienza ex art. 708 del codice di procedura civile, non compariva il D.B. nonostante la regolarità della notificazione, perfezionatasi ex art. 140 del codice di procedura civile. Il presidente f.f. autorizzava i coniugi a vivere separati e fissava l'udienza ex artt. 709-bis, 183 del codice di procedura civile, in data 10 dicembre 2013. La parte attrice depositava memoria integrativa in data 21 novembre 2013 insistendo per la pronuncia di separazione. All'udienza di prima comparizione, tenuta in data 10 dicembre 2013, il marito restava contumace, nonostante la regolarità della notifica, perfezionatasi in mano della madre convivente. L'avvocato della parte attrice richiedeva fissarsi udienza ex art. 189 del codice di procedura civile. Il giudice istruttore riservava la decisione. Il Tribunale, ciò detto, ritiene di dovere rimettere gli atti alla consulta, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 189 del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede che «il giudice può decidere la causa ai sensi dell'art. 281-sexies».

In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza.

OSSERVA

Quanto segue.

1. — In punto di rilevanza, la questione è da considerarsi senz'altro rilevante. All'esito dell'udienza ex art. 183 del codice di procedura civile, essendo la causa matura per la decisione, è precipua intenzione di questo Tribunale fissare udienza dinanzi al collegio per la discussione orale della causa, ai sensi dell'art. 281-sexies del codice di procedura civile, al fine di accelerare la fase decisoria, tenuto conto della evidente semplicità della materia del contendere. Possibilità affatto preclusa dall'impianto organizzativo dell'ufficio (anche cd. tabellare), in quanto le udienze dinanzi al collegio sono fisse per previsione presidenziale con programmazione annuale. Ad esempio, nel caso di specie, la prima udienza collegiale utile è del 12 dicembre 2013. La scelta per il modulo decisorio succitato è, tuttavia, preclusa dall'attuale sistematica del codice di rito. La separazione giudiziale rientra tra le controversie nelle quali il tribunale giudica in composizione collegiale (artt. 50-bis, comma I, 70, comma II del codice di procedura civile): non sono, dunque, applicabili al procedimento le disposizioni di cui al libro II, titolo I, capo III-bis (procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica). In particolare, e per quanto qui esclusivamente interessa, non è applicabile l'art. 281-sexies del codice di procedura civile, che prevede la decisione a seguito di trattazione orale. Infatti, l'art. 189 del codice di procedura civile, prevede che il giudice istruttore possa rimettere le parti dinanzi al collegio esclusivamente a norma degli artt. 187 o 188 del codice di procedura civile e, dunque, secondo il modello decisorio ordinario di cui agli artt. 275 e seguenti del codice di procedura civile. Ne consegue che il procedimento a decisione collegiale — esaurita l'istruttoria — può concludersi esclusivamente a seguito della concessione dei termini ex art. 190 del codice di procedura civile e, dunque, mediante le appendici scritte conclusive. Reputa questo ufficio che la preclusione in parola sia sospettabile di incostituzionalità, per contrasto con gli artt. 3 e 111 Cost.; contrasto all'evidenza che non può essere risolto in via interpretativa. In punto di non manifesta infondatezza, la questione non si palesa manifestamente infondata in relazione ai profili che vengono a breve ad essere illustrati.

2. — In punto di ammissibilità della questione, una interpretazione adeguatrice risulta infruttuosa. È noto a questo tribunale che tra i diversi significati giuridici astrattamente possibili il giudice deve selezionare quello che sia conforme alla Costituzione; il sospetto di illegittimità costituzionale, infatti, è legittimo solo allorquando nessuno dei significati, che è possibile estrapolare dalla disposizione normativa, si sottragga alle censure di incostituzionalità (Corte Cost., 12 marzo 1999, n. 65, in Cons. Stato, 1999, II, 366). E, tuttavia, se è vero che in linea di principio, le leggi si dichiarano incostituzionali perché è impossibile darne interpretazioni «*secundum Constitutionem*» e non in quanto sia possibile darne interpretazioni incostituzionali, è anche vero che esiste un preciso limite all'esperimento del tentativo salvifico della norma a livello ermeneutico: il giudice non può «piegare la disposizione fino a spezzarne il legame con il dato letterale». Ed, in tal senso, di fatto, vi sarebbe il rischio — dinnanzi ad una redazione così chiara della norma — di invadere una competenza che al giudice odierno non compete, se non altro perché altri organi, nell'impalcatura Costi-



tuzionale (come l'adita Corte delle leggi), sono deputati ad espletare talune funzioni ad essi esclusivamente riservate. Ma vi è di più: l'*interpretatio secundum constitutionem* presuppone, indefettibilmente, che l'interpretazione «altra» sia «possibile», cioè, praticabile: differentemente, si creerebbe un *vulnus* alla certezza del diritto poiché anche dinnanzi a norme «chiare» ogni giudicante adito potrebbe offrire uno spunto interpretativo diverso. Svolte le considerazioni riportate, reputa l'odierno giudicante che il dato normativo non si possa prestare ad interpretazioni diverse da quella emergente dalla mera lettura del testo. Rimane, pertanto infruttuoso il doveroso tentativo da parte dell'odierno giudice di individuare un'interpretazione compatibile con la Costituzione (Corte Cost. ord. n. 427/2005; ord. n. 306 del 2005).

3. — Così introdotta, nel rito, la questione sollevata, nel merito disposizione è sospettata di incostituzionalità per violazione dell'art. 3 della *Charta Chartorum* (sub specie di principio di ragionevolezza e uguaglianza) e dell'art. 111 Cost. Come noto, il modulo decisorio della discussione orale (art. 281-*sexies* del codice di procedura civile) è stato riservato, sin dalla sua introduzione, esclusivamente al procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica. In tempi recenti, tuttavia, il legislatore ha ritenuto necessario ed opportuno estenderne il fascio applicativo. Dapprima, mediante manipolazione dell'art. 429, comma c.p.c. per quanto concerne il rito cd. lavoro (vedi art. 53, comma 2, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge n. 133/2008), prevedendo la definizione della controversia mediante discussione orale seguita dalla sentenza con contestuale motivazione. In seguito, mediante introduzione del modulo decisorio accelerato anche al giudice dell'impugnazione. La legge 12 novembre 2011, n. 183, infatti, modificando gli artt. 351 e 352 del codice di procedura civile, ha previsto la possibilità della decisione mediante discussione orale ex art. 281-*bis* del codice di procedura civile, anche davanti al giudice di appello (quindi, in caso di competenza della Corte, un organo collegiale), sia nell'intercapedine ex artt. 283, 351 comma I del codice di procedura civile (udienza per la discussione sulla cd. inibitoria), sia nello sviluppo fisiologico della procedura di gravame: ai sensi dell'art. 352, ultimo comma del codice di procedura civile, «quando non provvede ai sensi dei commi che precedono, il giudice può decidere la causa ai sensi dell'art. 281-*sexies*». La scelta legislativa è stata, peraltro, nel senso di rendere maggiormente agevole il ricorso al modulo della decisione orale, rispetto alle condizioni in presenza delle quali, la giurisprudenza l'ammetteva (vedi Cass. Civ. 6205/2009). In tal modo, tuttavia, si è creata una aporia nell'impalcatura codicistica in quanto il giudice in composizione collegiale (la Corte di appello) può beneficiare della discussione orale ex art. 281-*bis* del codice di procedura civile, in secondo grado e non può farlo, invece, in primo grado (tribunale in composizione collegiale). Peraltro, il modello di decisione «immediata», a seguito di discussione orale è divenuto, di fatto, lo strumento generale di definizione delle controversie e si rintraccia, infatti, anche nelle normative speciali (vedi ad es., art. 23, legge n. 689/1981 e art. 152, decreto legislativo n. 196/2003 come recepiti, dopo l'abrogazione, nel decreto legislativo n. 150/2011) e soprattutto in tutte le cause definite mediante procedimento sommario di cognizione, ormai modello processuale largamente diffuso (vedi decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150). Orbene, è noto come la decisione a seguito di trattazione orale sia divenuta, dunque, nell'ultimo decennio, uno dei principali e più importanti strumenti di organizzazione e razionalizzazione del ruolo ed attuale oggetto privilegiato nei protocolli di udienza adottati dagli uffici giudiziari italiani (nell'ambito delle cd. prassi virtuose). Non stupisce che la dottrina, proprio in tempi recenti, abbia inquadrato l'art. 281-*sexies* del codice di procedura civile, nell'ambito delle misure «atte a garantire la ragionevole durata del processo ex art. 111 Cost.» ed abbia affermato che il modello di decisione introdotto dalla norma citata possa essere «considerato il più coerente rispetto al parametro costituzionale del giusto processo». Il criterio di preferenza si fonda sulla constatazione che una decisione che segua immediatamente la discussione orale non consente la dispersione del sapere proveniente dalla preparazione della deliberazione e delle difese delle parti e, soprattutto, accelera la fase decisoria e riduce in modo significativo la durata del processo. Esigenza di accelerazione sempre più avvertita al fine di prevenire ed evitare le responsabilità dirette dello Stato per la irragionevole durata dei procedimenti civili (e sul punto, infatti, è recente l'intervento del legislatore proprio in materia di legge cd. Pinto: vedi legge 7 agosto 2012, n. 143, di modifica della legge n. 89/2001). Ebbene, in un mutato contesto ordinamentale, così brevemente ricostruito, la preclusione del modulo di decisione ex art. 281-*sexies* del codice di procedura civile per le cause collegiali in primo grado non appare giustificabile mediante alcun criterio oggettivo che riveli ragionevolezza e si traduce in una previsione priva di coerenza razionale con il sistema processuale vigente e, soprattutto, in una omissione normativa che impedisce l'attuazione ed il rispetto del principio del giusto processo. Si tratta di una lacuna normativa che crea pure una distinzione priva di giustificazione e, dunque, uno strappo nel principio di uguaglianza: infatti, se per alcune controversie la ragionevole durata è garantita mediante l'applicazione della decisione a seguito di trattazione orale, per altre, alla luce della sola diversa composizione dell'organo giudicante — e limitatamente al primo grado — questa possibilità non è praticabile.

Questo tribunale non ignora l'insegnamento costante della Corte costituzionale, in tema di normative processuali e, cioè, il costume pretorile per cui «nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore» (vedi, da ultimo, Corte cost., sentenza 16 gennaio 2013, n. 10) però pure non ignora che un sindacato è comunque ammesso in caso di «manifesta irragionevolezza» (*ex multis*, ordinanze n. 174 del 2012, n. 141 del 2011, e n. 164 del 2010) che reputa ricorra nel caso di specie.



4. — Norme violate. Per quanto sin qui osservato, si ritiene che la norma censurata si ponga in contrasto con il principio di ragionevolezza e il principio di uguaglianza, difesi dall'art. 3 della *Charta Costituzionale*, e con il principio del giusto processo ex art. 111 Cost.

5. — *Petitum*. Per quanto sin qui osservato, è auspicabile un intervento della Corte adita che dichiari costituzionalmente illegittimo l'art. 189 del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede che «il giudice può decidere la causa ai sensi dell'art. 281-sexies».

Alla luce di tutte le considerazioni svolte, il tribunale di Milano, sezione nona civile.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 189 del codice di procedura civile, per violazione degli artt. 3, 111 Cost., nella parte in cui non prevede che «il giudice può decidere la causa ai sensi dell'art. 281-sexies».

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle comunicazioni e notificazioni previste a seguire.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti del processo (incluso il convenuto contumace e il pubblico ministero), al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Milano, 11 dicembre 2013

Il giudice: BUFFONE

14C00094

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-019) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



€ 5,00

