

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 14

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 marzo 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





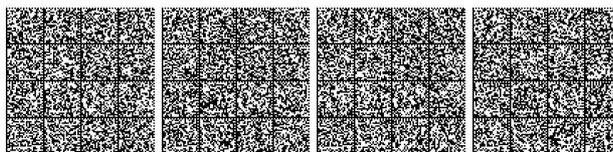
S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **51.** Sentenza 12 - 21 marzo 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Pubblico impiego - Sanzioni disciplinari nei confronti del personale del Corpo della polizia penitenziaria.
 – Decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 449 (Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), art. 7, comma 6.
 – Pag. 1
- N. **52.** Ordinanza 12 - 21 marzo 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Termine per l'impugnazione della deliberazione condominiale da parte dei condomini assenti alla seduta - Presunzione di conoscenza degli atti unilaterali nel momento in cui giungono all'indirizzo del destinatario.
 – Codice civile, artt. 1137, 1334 e 1335.
 – Pag. 7
- N. **53.** Ordinanza 12 - 21 marzo 2014
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un senatore per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato.
 – Deliberazione del Senato della Repubblica del 21 dicembre 2012 (doc. IV-ter, n. 29).
 – Pag. 9

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **9.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2014 (della Regione autonoma della Sardegna).
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che, al fine di garantire un adeguato livello di erogazione di servizi sanitari nella Regione Sardegna, interessata dai gravi eventi alluvionali del mese di novembre 2013, a decorrere dal 1° gennaio 2014 gli obiettivi finanziari previsti dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012, possono essere conseguiti su altre aree della spesa sanitaria - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Lesione del principio a tutela della salute - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di copertura finanziaria.
 – Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 119.
 – Costituzione, artt. 3, 32, 81, comma terzo, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 6, 7 e 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Spese interne al patto di stabilità
- Esclusione di quelle effettuate a valere sulle risorse assegnate alla Regione Sardegna dalla delibera CIPE n. 8/2012 del 20 gennaio 2012, pari a 23,52 milioni di euro, limitatamente all'anno 2014 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto i profili della ragionevolezza e della disparità di trattamento dei cittadini della Regione Sardegna rispetto agli altri cittadini della Repubblica - Violazione di diritti fondamentali della persona - Violazione del principio di corrispondenza tra le entrate e le spese del bilancio regionale - Violazione del principio di veridicità del bilancio regionale - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 122.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 81, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che il saldo attivo della rivalutazione dei beni d'impresa e delle partecipazioni societarie delle imprese commerciali può essere affrancato, in tutto o in parte, con l'applicazione in capo alla società di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali nella misura del 10 per cento da versare con le modalità indicate al comma 145 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 142.
- Statuto della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Determinazione del contributo alla finanza pubblica che le Regioni e le Province autonome, per gli anni 2015, 2016 e 2017, assicurano sui risparmi connessi alle misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica indicati - Determinazione del contributo dovuto dagli enti locali per gli anni 2016 e 2017 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione della competenza legislativa esclusiva della Regione Sardegna in materia di finanza locale ed ordinamento degli enti locali - Violazione del principio di copertura finanziaria.

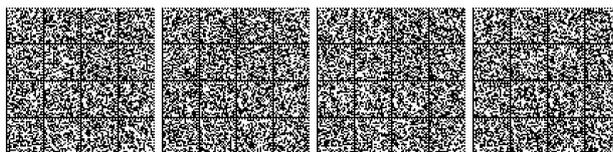
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 429.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, comma 1, lett. b), 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Determinazione degli importi da computare in riduzione di ciascuna autonomia speciale - Ricorso della Regione Sardegna - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di copertura finanziaria - Lesione della sfera di competenza legislativa regionale per l'impossibilità di utilizzare risorse per l'adeguamento di funzioni pubbliche attribuite alla Regione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 499.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Concorso delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico - Riserva all'Erario delle nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge n. 138 del 2011 e del decreto-legge n. 201 del 2011 per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, al fine di essere destinate alla copertura degli oneri per i servizi del debito pubblico - Previsione che con decreto del MEF, sentiti i Presidenti delle giunte regionali interessati, sono stabilite le modalità per l'individuazione del maggior gettito attraverso separata contabilizzazione - Ricorso della Regione Sardegna - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di copertura finanziaria e di equilibrio fra entrate e spese.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 508.
- Costituzione, art. 81; Statuto della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni di euro - Previsione che gli importi indicati per ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma possono essere modificati, a invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2014, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Lesione del principio di autonomia finanziaria regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale per la sottrazione di risorse necessarie per l'adeguamento di funzioni essenziali attribuite alla Regione - Lesione dei principi di copertura finanziaria e di equilibrio tra entrate e spese.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 526 e 527.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che le disposizioni di cui ai commi 508, 510 e 526 cessano di avere applicazione qualora vengano raggiunte intese, entro il 30 giugno 2014, tra lo Stato e ciascuna autonomia speciale in merito all'adozione di interventi diversi, in grado di concorrere in misura corrispondente al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il periodo considerato dai medesimi commi 508, 510 e 526 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione dei principi di copertura finanziaria e di equilibrio tra entrate e spese - Lesione della sfera di competenza legislativa regionale per la sottrazione di risorse necessarie per lo svolgimento di funzioni attribuite alla Regione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 511.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

Pag. 13

N. 35. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 6 novembre 2013

Previdenza - Pensioni - Perequazione automatica dei trattamenti pensionistici - Limitazione, per gli anni 2012 e 2013 esclusivamente a quelli di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento - Previsione che, per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS ed inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato - Lesione del dovere di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Violazione del principio di capacità contributiva - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 30 del 2004 e 316 del 2010.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25.
- Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, primo comma, 38, comma secondo, e 53.

Pag. 33

N. 36. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 12 dicembre 2013

Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, non registrati entro il termine stabilito dalla legge - Disciplina applicabile a decorrere dalla tardiva registrazione - Determinazione della durata legale in quattro anni con rinnovo automatico alla scadenza e fissazione del canone annuo in misura pari al triplo della rendita catastale, in sostituzione del maggior importo eventualmente convenuto dalle parti - Limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) e dell'autonomia contrattuale non giustificate dalla funzione sociale del bene - Rilevante e irragionevole compressione del diritto dominicale del locatore per interessi esogeni rispetto al contenuto di esso.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 3, comma 8.
- Costituzione, art. 42 (comma secondo).....

Pag. 37



N. 37. Ordinanza del Tribunale di Napoli il 13 novembre 2013

Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, non registrati entro il termine stabilito dalla legge - Disciplina applicabile a decorrere dalla tardiva registrazione - Determinazione della durata legale in quattro anni con rinnovo automatico alla scadenza e fissazione del canone annuo in misura pari al triplo della rendita catastale, in sostituzione del maggior importo eventualmente convenuto dalle parti - Limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) e dell'autonomia contrattuale non giustificate dalla funzione sociale del bene - Rilevante e irragionevole compressione del diritto dominicale del locatore per interessi esogeni rispetto al contenuto di esso.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 3, comma 8.
- Costituzione, art. 42 (comma secondo)..... Pag. 40

N. 38. Ordinanza della Corte di cassazione del 22 novembre 2013

Procedimento civile - Impugnazioni - Decorrenza del termine "lungo" per l'impugnazione previsto dell'art. 327, primo comma, c.p.c. (nel testo anteriore alla modifica del 2006) - Identificazione del *dies a quo* nel caso in cui sulla sentenza oggetto di impugnazione siano state apposte due date, una (precedente) di deposito, senza espressa indicazione che il documento contiene soltanto la minuta del provvedimento, e l'altra (successiva) di pubblicazione - Interpretazione delle Sezioni unite della Cassazione, consolidatasi come diritto vivente, secondo cui tutti gli effetti giuridici derivanti dalla pubblicazione della sentenza (e quindi anche la decorrenza del termine previsto dall'art. 327, primo comma, c.p.c.) si producono già dalla prima data del deposito, anziché dalla seconda data attestante l'effettiva pubblicazione della sentenza - Disparità di trattamento a seconda che le attività di mero deposito e di effettiva pubblicazione della sentenza avvengano o meno contestualmente - Lesione della pienezza e della certezza del diritto di difesa delle parti costituite in giudizio - Irragionevole sottrazione ad esse di una frazione di tempo utile per l'impugnazione.

- Codice di procedura civile, combinato disposto degli artt. 133, primo comma, e 327, primo comma (nel testo antecedente alla modifica recata dall'art. 46, comma 17, della legge 18 giugno 2009, n. 69).
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, e 24, commi primo e secondo. Pag. 42



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 51

Sentenza 12 - 21 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pubblico impiego - Sanzioni disciplinari nei confronti del personale del Corpo della polizia penitenziaria.

- Decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 449 (Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), art. 7, comma 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 449 (Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nel procedimento vertente tra I. G. e il Ministero della giustizia, con ordinanza del 21 febbraio 2013, iscritta al n. 178 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 febbraio 2013, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 449 (Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), nella parte in cui tale disposizione, anche per il caso in cui l'imputato sia stato prosciolto a seguito di dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione, fa decorrere, in assenza di notifica, il termine di 120 giorni per l'avvio del procedimento disciplinare dalla data di pubblicazione della sentenza, anziché dalla data in cui l'Amministrazione ne ha avuto notizia, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

2.- Il giudice *a quo* premette di essere stato adito da I. G., con ricorso avente ad oggetto l'impugnazione della sanzione disciplinare della destituzione dal Corpo della polizia penitenziaria, cui lo stesso apparteneva.

Il provvedimento espulsivo veniva adottato in relazione a fatti per i quali era stata promossa l'azione penale.



Il Tribunale aveva emesso pronuncia di condanna, previa concessione delle attenuanti generiche equivalenti all'aggravante.

La Corte d'appello, con sentenza depositata in cancelleria il 13 dicembre 2005, e divenuta irrevocabile il 28 gennaio 2006, aveva dichiarato non doversi procedere nei confronti di I. G. per essere il reato ascrittogli estinto a causa di intervenuta prescrizione.

L'Amministrazione penitenziaria veniva portata a conoscenza della sentenza dall'ufficio giudiziario in data 14 luglio 2006 ed avviava il procedimento disciplinare il successivo 28 luglio.

3.- Il rimettente espone, quindi, che il provvedimento conclusivo è stato impugnato per la violazione del termine di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 449 del 1992.

Se il termine per avviare l'azione disciplinare fosse decorso dal 13 dicembre 2005, data di deposito della sentenza di proscioglimento, il provvedimento sanzionatorio sarebbe incorso nel vizio di violazione di legge, in quanto intervenuto oltre il previsto termine di 120 giorni da tale data.

4.- Il TAR Lazio ritiene la sussistenza della rilevanza in quanto la disposizione censurata trova applicazione nella fattispecie in esame, sia in ragione dell'appartenenza dell'interessato al Corpo della polizia penitenziaria, sia perché il caso in esame rientra nell'ampia dizione «procedimento penale comunque definito».

5.- Il rimettente, pur dando atto che parte della giurisprudenza amministrativa ha interpretato analoga disposizione, relativa al personale della Polizia di Stato, nel senso che il termine per iniziare il procedimento disciplinare decorre dalla conoscenza che l'amministrazione ha avuto della pronuncia penale, afferma di non poter addivenire ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma sospettata di illegittimità costituzionale, in ragione del tenore letterale della stessa e dell'ambito normativo in cui si colloca.

Come si evince dall'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti), e dall'art. 5, comma 4, della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), il legislatore ha inteso far coincidere la decorrenza del termine per promuovere l'azione disciplinare con la data in cui l'Amministrazione ha assunto consapevolezza della sentenza penale, secondo i diversi meccanismi ivi previsti, solo nel caso di condanna.

Diversamente, in presenza di una sentenza definitiva di proscioglimento, l'art. 97 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), ha enunciato la regola opposta, ribadita dalla norma impugnata. Tale regola ha superato il vaglio di costituzionalità (sentenza n. 264 del 1990), essendo stata ritenuta non irragionevole.

6.- Il TAR Lazio censura la disposizione in esame assumendo la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza costituzionale che, nel bilanciamento degli interessi che vengono in rilievo nel procedimento disciplinare, ha inteso valorizzare, anche a garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione, quello del pubblico dipendente a non essere sottoposto senza certi e definiti limiti temporali all'azione disciplinare. Afferma, quindi, che tali principi potrebbero essere attualizzati rispetto al caso della sentenza penale che accerti l'estinzione del reato per prescrizione, non assimilabile *tout court* alle sentenze di proscioglimento.

7.- Dunque, il bilanciamento operato dal legislatore con l'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 449 del 1992, contrasterebbe con il principio di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), nel caso in cui l'interesse pubblico a sanzionare il dipendente in via disciplinare venga sacrificato nonostante la pronuncia penale possa recare in sé un accertamento implicante responsabilità in ordine al fatto. Potrebbero trovare applicazione, in tal caso, i principi già enunciati nella sentenza n. 186 del 2004, nel senso che si tratterebbe di una soluzione sbilanciata a vantaggio del dipendente pubblico, giocando a favore di quest'ultimo lo scorrere del tempo necessario affinché l'amministrazione venga a conoscenza di una notizia, che invece dovrebbe esserle comunicata. La disposizione impugnata, invece, non opera distinzioni quanto al termine di avvio o di ripresa dell'azione disciplinare, nel frattempo sospesa, con riguardo a fattispecie che sarebbero appunto differenziate.

8.- Infine, il rimettente rileva come le pronunce della Corte costituzionale successive alla sentenza n. 264 del 1990 abbiano posto in rilievo che non sempre l'interesse del pubblico dipendente alla più sollecita definizione del giudizio disciplinare può prevalere su quello dell'amministrazione, nei casi in cui le difficoltà alla stessa opposte si rivelino, in concreto, manifestamente irragionevoli.

9.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi non fondata la questione.



Assume la difesa dello Stato di non condividere l'assimilazione tra sentenze di improcedibilità dell'azione, per estinzione del reato a seguito di prescrizione, e quelle di condanna, essendo previsto solo per queste ultime che il termine decorra dalla conoscenza delle stesse.

Tale equiparazione lederebbe la posizione dell'imputato "prosciolto" per prescrizione che non è stato sottoposto a "giusto processo", come statuito dall'art. 111 Cost.

La norma censurata appare, altresì, conforme agli artt. 3 e 97 Cost., secondo gli insegnamenti della sentenza n. 374 del 1995 della Corte costituzionale, pronunciata in riferimento all'art. 97, comma 3, del d.P.R. n. 3 del 1995. Né potrebbe richiamarsi l'art. 9, comma 2, della legge n. 19 del 1990 che ha diversi presupposti fattuali, essendosi in presenza di sentenze penali di condanna.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 21 febbraio 2013, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 449 (Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), in quanto la norma, secondo la quale, «quando da un procedimento penale comunque definito emergono fatti e circostanze che rendano l'appartenente al Corpo di polizia penitenziaria passibile di sanzioni disciplinari, questi deve essere sottoposto a procedimento disciplinare entro il termine di 120 giorni dalla data di pubblicazione della sentenza, oppure entro 40 giorni dalla data di notificazione della sentenza stessa all'Amministrazione», anziché dalla data in cui l'Amministrazione ne ha avuto notizia, trova applicazione anche nel caso in cui, nei confronti dell'imputato, sia stata pronunciata sentenza di non doversi procedere per essere il reato estinto per intervenuta prescrizione.

Il TAR è consapevole dell'esistenza di due contrapposti indirizzi giurisprudenziali, l'uno che dà della norma una interpretazione letterale e l'altro che ritiene invece di poter pervenire all'affermazione della necessità della conoscenza per il decorso del termine; e peraltro, data l'assenza di un diritto vivente, ritiene insuperabile il dato letterale e quindi necessaria una pronuncia di incostituzionalità.

Ad avviso del rimettente, infatti, la sentenza di assoluzione e quella di improcedibilità dell'azione, conseguente alla estinzione del reato per prescrizione, non sarebbero assimilabili, atteso che quest'ultima può intervenire, in secondo grado, all'esito di pronuncia di condanna di primo grado, recante un compiuto accertamento della responsabilità penale del dipendente, in modo analogo alla sentenza penale di condanna.

Pertanto, la norma impugnata violerebbe i principi di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), nonché quello di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), poiché la previsione di un termine di decadenza, che inizi a decorrere senza che l'Amministrazione ne sia a conoscenza, lederebbe l'interesse pubblico a sanzionare il dipendente laddove la pronuncia penale, anche se non di condanna, rechi in sé un accertamento che implichi responsabilità in ordine al fatto per cui si è proceduto.

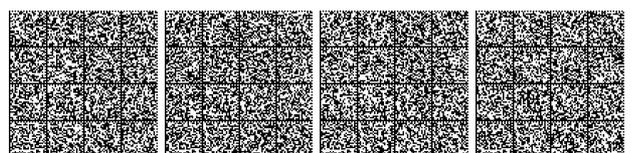
2.- La questione non è fondata, perché la disposizione impugnata può essere interpretata in modo da superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

3.- Va in proposito ricordato che ad una adeguata operazione ermeneutica non è estranea, fra l'altro, l'evoluzione dell'ordinamento giuridico. La norma, infatti, non rimane cristallizzata, ma partecipa delle complesse dinamiche che nel tempo investono le fonti del diritto a livello nazionale e sovranazionale, che l'interprete deve necessariamente prendere in esame, al fine di preservare attualità ed effettività delle tutele, in particolare sotto il profilo del corretto bilanciamento degli interessi presi in considerazione, «essendo la "vivenza" della norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali» (ordinanza n. 191 del 2013).

4.- Questo profilo merita nel caso di specie particolare attenzione, atteso che il legislatore, nel corso degli anni, ha modificato con significativi interventi il sistema disciplinare nel pubblico impiego.

È dunque necessario riepilogare l'articolata evoluzione del quadro normativo in cui si inserisce la norma oggetto del dubbio di costituzionalità, al fine di verificarne le ricadute sulla relativa interpretazione.

Si premette che il Corpo degli agenti di custodia ha avuto un ordinamento civile fino al 1945, ai sensi del regio decreto 30 dicembre 1937, n. 2584 (Regolamento per il Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena). Successivamente, per effetto del decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 508 (Modificazioni all'ordinamento del Corpo degli agenti di custodia delle carceri), poi integrato con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 5 maggio 1947, n. 381 (Modificazioni al regolamento per il Corpo degli agenti di custodia delle carceri e norme per il reclutamento dei combattenti, partigiani e reduci), il Corpo venne militarizzato.



La legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria) ha disciolto il Corpo degli agenti di custodia ed ha soppresso il ruolo delle vigilatrici penitenziarie, istituendo il Corpo di polizia penitenziaria, che fa parte delle Forze di polizia e il cui rapporto di impiego ha carattere pubblicistico ai sensi degli artt. 2, commi 2 e 3, e 3, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Si tratta di un ordinamento speciale, ma ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge n. 395 del 1990, «Per tutto quanto non espressamente disciplinato nella presente legge, si applicano, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato».

Quanto al profilo disciplinare, in particolare, il d.lgs. n. 449 del 1992, all'art. 24, comma 5, dispone analogamente che «Per quanto non previsto dal presente decreto in materia di disciplina e di procedura, si applicano, in quanto compatibili, le corrispondenti norme contenute nel testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato», approvato con il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico degli impiegati civili dello Stato).

5.- Pur in presenza di una disciplina speciale, dunque, l'interpretazione dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 449 del 1992, va condotta alla luce dell'evoluzione normativa che ha interessato il procedimento disciplinare nel pubblico impiego. Quest'ultimo, infatti, ha costituito il punto di riferimento comune per gli statuti giuridici speciali di diverse categorie professionali non contrattualizzate, la cui disciplina è strettamente collegata (l'art. 21 della legge n. 395 del 1990 rimanda, in sostanza, al d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, che reca «Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti», prevedendo che il sistema disciplinare del Corpo di polizia penitenziaria debba ispirarsi ai principi e ai criteri previsti per gli appartenenti alla Polizia di Stato).

6.- Occorre ricordare che il rapporto fra procedimento penale e procedimento disciplinare, come delineato nel d.lgs. n. 449 del 1992, è caratterizzato dalla cosiddetta pregiudiziale penale.

Di conseguenza, nella pendenza del procedimento penale, assume peculiare rilievo l'istituto della sospensione cautelare, e al termine dello stesso, sono previsti meccanismi di arresto, inizio o prosecuzione del procedimento disciplinare.

In particolare, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 449 del 1992, il procedimento disciplinare per l'irrogazione della sanzione della destituzione, a seguito di sentenza penale di condanna, deve essere proseguito o promosso entro centottanta giorni dalla data in cui l'Amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna. Viceversa, nel caso di sentenza la quali dichiara che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso, ai sensi dell'art. 7, comma 5, del medesimo decreto legislativo, la sospensione è revocata a tutti gli effetti, e non si dà corso al procedimento disciplinare, poiché l'art. 653 del codice di procedura penale ha conferito a tale sentenza, così come per quella di condanna, efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare.

La norma impugnata, dunque, disciplina le ipotesi residuali, fra le quali rientra quella della pronuncia di non doversi procedere per estinzione del reato per prescrizione.

Questa regolazione dei rapporti tra processo penale e procedimento disciplinare si spiega con la circostanza che, al momento dell'adozione del d.lgs. n. 449 del 1992, il relativo procedimento nel pubblico impiego rinveniva la propria disciplina generale nel d.P.R. n. 3 del 1957 e nell'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti) ed era appunto informato al principio della pregiudiziale penale (art. 117 del citato d.P.R.).

6.1.- Si aggiunga che il sistema giuridico disciplinare preso come riferimento per il Corpo di polizia penitenziaria e trasfuso, tout court, nel d.lgs. n. 449 del 1992, si era venuto a formare gradualmente e che, in particolare, la disciplina della legge n. 19 del 1990 era intervenuta a seguito della sentenza di questa Corte n. 971 del 1988 che dichiarava l'illegittimità della destituzione «automatica», come prevista dal d.P.R. n. 3 del 1957, in ragione della necessità di «ponderare, con le garanzie del contraddittorio, la rilevanza disciplinare dei fatti accertati nel corso del giudizio penale, tenendo conto, altresì, della personalità dell'incolpato, del suo rendimento in servizio e di ogni altro interesse pubblico che possa essere validamente considerato nell'ambito di detto procedimento», come posto in evidenza dalla successiva sentenza n. 197 del 1999.

6.2.- Dunque, il legislatore, che con il d.P.R. n. 3 del 1957 aveva affermato una preminenza del processo penale rispetto al procedimento disciplinare, prevedendo la destituzione di diritto, che veniva irrogata «escluso il procedimento disciplinare», con la legge n. 19 del 1990 inizia a riscrivere, in modo coerente con la significativa coeva regolamentazione del procedimento amministrativo, le dinamiche tra i due ambiti, in una logica di reciproca autonomia, giungendo, di recente, ad escludere la cosiddetta pregiudiziale penale, prevedendo, tra i criteri direttivi della delega conferita al Governo dall'art. 7, comma 1, lettera b), della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), «che il procedimento disciplinare possa proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale, stabilendo eventuali meccanismi di raccordo all'esito di quest'ultimo».



Quindi, l'art. 55-ter, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), ha stabilito: «Il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale».

Tale evoluzione si inserisce, poi, nel profondo rinnovamento che in quegli stessi anni ha interessato le regole dell'agire della pubblica amministrazione, con l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), rinnovamento che ha dato piena attuazione ai canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.).

7.- È in linea con questo complessivo quadro di riferimento che il Consiglio di Stato (IV sezione, decisione n. 2942 del 2011) ha affermato che l'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 449 del 1992 deve essere interpretato tenuto conto dell'esigenza che l'azione amministrativa si svolga secondo i canoni del giusto procedimento e del buon andamento, i quali suggeriscono di individuare «il *dies a quo*» del termine in questione dalla data di conoscenza della pronunzia penale. Secondo il giudice amministrativo, infatti, in caso contrario, si porrebbe alla conclusione, illogica e contraddittoria, di sottoporre l'esercizio del potere disciplinare al termine decadenziale senza che l'amministrazione abbia conoscenza degli elementi fattuali emersi in sede penale e suscettibili di legittimare il procedimento sanzionatorio. In tale situazione - sempre secondo la decisione -, atteso che l'organo giurisdizionale non ha alcun dovere di notificare all'amministrazione di appartenenza dell'impiegato la sentenza penale definitiva che lo riguarda, l'autorità potrebbe scegliere solo tra il non procedere disciplinarmente o procedere senza elementi, in entrambi i casi con risultati incompatibili con il principio del giusto procedimento.

Tale indirizzo ha trovato conferma in una decisione intervenuta successivamente al promovimento della questione di costituzionalità (Consiglio di Stato, IV sezione, decisione n. 5999 del 2013), e, d'altro canto, la data nella quale l'amministrazione ha avuto conoscenza certa della decisione del giudice penale era già stata assunta come *dies a quo*, dal Consiglio di Stato, con la decisione n. 6521 del 2008, con riguardo all'art. 9, comma 6, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti) - di contenuto analogo - relativo al procedimento disciplinare della Polizia di Stato.

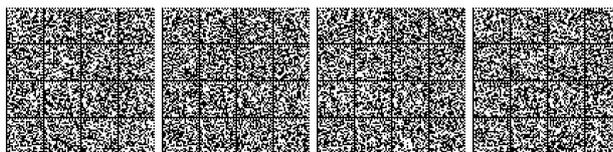
8.- Ebbene, questo indirizzo appare saldamente ancorato, anzitutto, allo spirito delle nuove regole che nel sistema disciplinare generale conformano i rapporti tra il procedimento ed il processo, privilegiando, rispetto alle preclusioni temporali e in genere ai formalismi procedurali, la visione sostanzialistica della adeguata ponderazione dei fatti, che è appunto la chiave interpretativa dell'evoluzione normativa ricordata.

Non meno significativo nella motivazione è poi il riferimento ai principi generali dell'azione amministrativa: anche la loro applicazione, infatti, è stata oggetto di un'evoluzione non meno profonda di quella della normativa di settore, sotto la spinta della giurisprudenza e della legislazione. Con la legge n. 241 del 1990 e le sue successive modificazioni, in particolare, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) hanno assunto un ruolo non solo ben più determinante, ma anche fortemente complementare. In questa prospettiva, accanto ad un rafforzamento delle garanzie per il cittadino, attraverso la valorizzazione del contraddittorio e della trasparenza, l'amministrazione è impegnata ad assicurare l'effettivo raggiungimento dello scopo cui è orientata la sua azione, e quindi la realizzazione degli interessi pubblici alla cui cura essa è chiamata, anche attraverso il superamento dei vizi formali, se si dimostri che «il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso» (art. 21-octies della citata legge n. 241 del 1990).

9.- D'altro canto anche nella giurisprudenza costituzionale si può rilevare un'evoluzione, nella valutazione del bilanciamento degli interessi che si contrappongono nel procedimento disciplinare, in sintonia con il progressivo rilievo attribuito al dato della conoscenza nel procedimento amministrativo.

Con la sentenza n. 264 del 1990 si affermava che nel bilanciamento dei contrapposti interessi, quello dell'amministrazione a non vedersi impedito l'esercizio del potere disciplinare, e quello dell'impiegato a vedere definita la propria posizione disciplinare, non poteva ritenersi irragionevole che il legislatore avesse privilegiato il secondo, una volta ritenuto, in via di principio, come emergeva da tutta la disciplina del procedimento disciplinare, che a tale definizione si doveva pervenire in un congruo termine.

Tuttavia, con la sentenza n. 186 del 2004, intervenuta dopo una consolidata attuazione, anche nel procedimento disciplinare, dei principi sul procedimento amministrativo, la Corte ha operato un diverso bilanciamento degli interessi, ritenendo irragionevole e contrario al principio di buon andamento dell'amministrazione il far decorrere il termine per instaurare il procedimento dalla conclusione del giudizio penale con sentenza irrevocabile, anziché dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione. E ciò in considerazione del fatto che, non prevedendosi che l'amministrazione sia posta a conoscenza del termine iniziale (sentenza penale irrevocabile di condanna) per l'instaurazione del procedimento, ed imponendosi lo svolgimento di un'attività per la conoscenza di questo dato, si espone l'amministrazione stessa al rischio dell'infruttuoso decorso del termine decadenziale, rendendo così più difficoltosa ed incerta la stessa applicazione delle sanzioni.



10.- Correttamente, dunque, nel caso in questione la giurisprudenza amministrativa richiamata ha fatto uso di tali principi nella esegesi di questa norma che, nata in un contesto profondamente diverso, deve essere confrontata e letta alla stregua della profonda evoluzione del quadro normativo in cui è chiamata ad operare la pubblica amministrazione.

Ciò che invece non ha fatto il rimettente, il quale, partendo da considerazioni condivisibili circa la possibile portata di questo tipo di sentenza, ritiene senz'altro la disposizione lesiva dei richiamati parametri costituzionali, e segnata-mente del buon andamento della pubblica amministrazione, senza però utilizzare quegli stessi parametri per pervenire ad una diversa interpretazione nel caso in questione.

Al contrario, stabilizzata nell'ordinamento la riconduzione di tutte le sanzioni disciplinari, compresa la destituzione, nell'alveo del relativo procedimento amministrativo, in una prospettiva di autonomia dal processo penale, il buon andamento dell'azione amministrativa sollecita un'interpretazione che valorizzi l'intervenuta conoscenza da parte dell'amministrazione della sentenza di non doversi procedere. Solo in tal modo, infatti, è possibile assicurare un corretto bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti che vengono in rilievo nel procedimento.

Dunque, proprio in considerazione delle ragioni indicate dal rimettente con riferimento al caso della sentenza di improcedibilità dell'azione in forza di estinzione del reato per prescrizione, sussiste l'esigenza che il *dies a quo* per l'amministrazione decorra dalla conoscenza effettiva, così come effettive sono le garanzie procedurali di cui si avvale il dipendente.

11.- Dalla riscontrata possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata, già sperimentata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, discende la non fondatezza della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 449 (Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



n. 52

Ordinanza 12 - 21 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Termine per l'impugnazione della deliberazione condominiale da parte dei condomini assenti alla seduta - Presunzione di conoscenza degli atti unilaterali nel momento in cui giungono all'indirizzo del destinatario.

– Codice civile, artt. 1137, 1334 e 1335.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

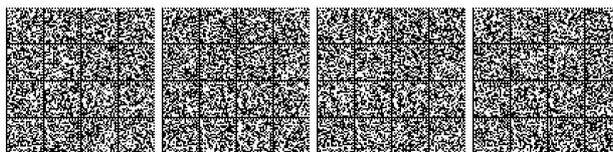
nel giudizio di legittimità costituzionale, degli articoli 1137, 1334 e 1335 del codice civile promosso dal Giudice istruttore del Tribunale ordinario di Catania, nel procedimento vertente tra D.S.G. e il condominio di P.D.C. 18/8, con ordinanza del 26 settembre 2012, iscritta al n. 104 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto che nel corso di un giudizio civile avente ad oggetto l'opposizione ad una delibera condominiale ed al conseguente decreto ingiuntivo, il Tribunale ordinario di Catania, con ordinanza del 26 settembre 2012, ha sollevato, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1137, 1334 e 1335 del codice civile, «nella parte in cui non prevedono che la comunicazione della delibera assembleare che, nei confronti dei condomini che non abbiano preso parte alla relativa seduta, determina il decorso iniziale del termine di trenta giorni di cui a detto art. 1137 cod. civ. sia presidiata dalle medesime garanzie di conoscibilità dell'atto previste per la notificazione degli atti giudiziari»;

che il giudice remittente precisa che la parte attrice, al fine di dimostrare la tempestività dell'impugnazione, da parte sua, della delibera dell'assemblea di condominio tenutasi il 3 agosto 2010, alla cui seduta ella non aveva preso parte, ha fatto presente che il postino aveva lasciato affisso alla porta dell'abitazione, in data 6 agosto 2010, il relativo avviso, e che la raccomandata era stata «restituita al mittente subito dopo ferragosto, cioè durante il periodo di sospensione feriale dei termini processuali», sicché - così aveva osservato la parte attrice - ella non aveva potuto beneficiare della sospensione feriale, poiché al suo rientro dalle vacanze la raccomandata era stata già restituita al mittente;



che il giudice *a quo* rileva come sussista un «problema di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 24 Cost.», delle disposizioni sopra richiamate;

che il termine di trenta giorni di cui all'art. 1137 cod. civ. è, infatti, un termine c.d. sostanziale a rilevanza processuale, in rapporto al quale la sentenza n. 49 del 1990 della Corte costituzionale ha stabilito, con pronuncia additiva, l'applicabilità della sospensione feriale;

che il Tribunale ritiene, pertanto, che debba essere dichiarata anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 1335 cod. civ., in base al quale le dichiarazioni negoziali unilaterali si presumono conosciute nel momento in cui giungono all'indirizzo del destinatario; tale previsione si applica in tutti i casi e quindi - irragionevolmente, secondo il giudice remittente - anche nei casi in cui il momento della conoscenza «segna il decorso iniziale del termine di decadenza entro il quale poter adire quelle vie giudiziali che rappresentino per il titolare l'unico rimedio per far valere il suo diritto»;

che il Tribunale richiama anche la sentenza n. 346 del 1998 della Corte costituzionale, ricordando che in quella pronuncia si è detto che la diversità di disciplina tra le notifiche a mezzo posta e quelle eseguite personalmente dall'ufficiale giudiziario non deve comportare una diminuzione delle garanzie per il destinatario delle prime;

che anche per le notifiche a mezzo posta, infatti, si richiede che, in difetto di consegna a mani, al destinatario dell'atto venga data comunicazione con lettera raccomandata e che l'atto da portare a conoscenza non venga restituito al mittente dopo un termine di deposito eccessivamente breve, potendo verificarsi, specie nel periodo estivo, che l'assenza dall'abitazione si protragga per più di dieci giorni e che tale assenza comporti l'insorgere di una situazione di impossibilità o di grave difficoltà nell'individuazione dell'atto notificato, con conseguente preclusione di ogni possibilità di esercitare il diritto di difesa;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata.

Considerato che il Tribunale ordinario di Catania ha sollevato, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1137, 1334 e 1335 del codice civile, «nella parte in cui non prevedono che la comunicazione della delibera assembleare che, nei confronti dei condomini che non abbiano preso parte alla relativa seduta, determina il decorso iniziale del termine di trenta giorni di cui a detto art. 1137 sia presidiata dalle medesime garanzie di conoscibilità dell'atto previste per la notificazione degli atti giudiziari»;

che l'ordinanza presenta numerose e gravi lacune in ordine alla descrizione della fattispecie sottoposta all'esame del giudice *a quo*; in particolare, non viene specificato dopo quanti giorni la raccomandata sia stata restituita al mittente, quando la parte interessata abbia tentato di ritirare la raccomandata e dopo quanto tempo il giudizio sia stato effettivamente introdotto, tanto più che l'art. 49 del decreto del Ministro delle comunicazioni 9 aprile 2001 (Approvazione delle condizioni generali del servizio postale) stabilisce che la giacenza debba protrarsi, di regola, per (non meno *di*) trenta giorni;

che l'ordinanza di rimessione, inoltre, non chiarisce di quale tipo di delibera si tratti e quale vizio la parte ricorrente abbia fatto valere, il che è tanto più importante alla luce della giurisprudenza secondo cui l'art. 1137 cod. civ. si applica solo alle delibere annullabili e non a quelle nulle;

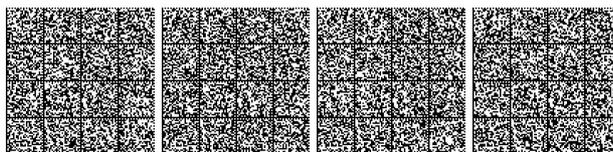
che il Tribunale non prende in adeguata considerazione il pacifico orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui la presunzione di conoscenza prevista dall'art. 1335 cod. civ. ammette sempre la prova contraria, a condizione che il destinatario dimostri di essere stato, senza sua colpa, nell'impossibilità di avere notizia della comunicazione;

che tali carenze dell'ordinanza di rimessione, determinando l'insufficiente descrizione della fattispecie, si traducono nell'evidente difetto di prova circa la rilevanza della questione;

che, inoltre, non è chiaro quale tipo di correzione del sistema il Tribunale di Catania auspichi; in particolare, non si comprende se venga sollecitata l'emissione di una sentenza additiva che imponga, al posto della comunicazione prevista dall'art. 1137, terzo comma, cod. civ., la notifica a mezzo posta, ovvero una sentenza che renda più lungo il termine di trenta giorni ivi stabilito, oppure se si chieda uno spostamento della data di decorrenza del termine, svincolandola dalla comunicazione a mezzo posta;

che, pertanto, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 1137, 1334 e 1335 del codice civile sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140052

N. 53

Ordinanza 12 - 21 marzo 2014

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

Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un senatore per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 21 dicembre 2012 (doc. IV-ter, n. 29).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 21 dicembre 2012 (doc. IV-ter, n. 29), che ha dichiarato l'insindacabilità delle opinioni espresse da Raffaele (detto Lino) Iannuzzi, senatore all'epoca dei fatti, nei confronti del magistrato Luca Tescaroli, promosso dal Tribunale ordinario di Monza, sezione penale, con ricorso depositato in cancelleria il 6 dicembre 2013 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2013, fase di ammissibilità.



Udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con ricorso del 4 novembre 2013, depositato nella cancelleria di questa Corte il 6 dicembre 2013, il Tribunale ordinario di Monza, sezione penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione del 21 dicembre 2012 (doc. IV-ter, n. 29), con la quale il Senato della Repubblica ha affermato che le dichiarazioni rese da Raffaele (detto Lino) Iannuzzi, senatore all'epoca dei fatti, nei confronti del dott. Luca Tescaroli - per le quali pende procedimento penale - concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono, pertanto, nella garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, secondo quanto riportato dal ricorrente, nel procedimento penale innanzi a esso pendente, Raffaele Iannuzzi è imputato del reato di cui agli artt. 595, terzo comma, del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), perché, «quale autore dell'articolo dal titolo "Quell'esperto gestito come un pentito - Ma i pubblici ministeri non si scusano", apparso sul quotidiano Il Giornale il 29.7.2007, offendeva la reputazione del dr. Luca Tescaroli, all'epoca dei fatti Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Caltanissetta [...]»;

che, in data 29 giugno 2012, il Tribunale ordinario di Monza ha sospeso il processo, in attesa della decisione del Senato della Repubblica in merito alla sindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Iannuzzi nell'articolo indicato;

che, riferisce ancora il ricorrente, con la richiamata deliberazione il Senato della Repubblica - recependo le conclusioni contenute nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari - ha dichiarato l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., di quelle opinioni;

che, secondo il medesimo giudice, non sussisterebbero nella specie i presupposti della prerogativa di insindacabilità deliberata dal Senato della Repubblica, in quanto dalla deliberazione in questione non risulterebbe alcun atto parlamentare riferibile al senatore Raffaele Iannuzzi che possa far ritenere esistente tra esso e le opinioni espresse nell'articolo di stampa il «nesso funzionale» - richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, di legittimità e della Corte EDU - per l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che il giudice ricorrente asserisce l'ammissibilità del conflitto sia sotto il profilo soggettivo - in quanto il Tribunale ordinario di Monza, sezione penale, «è l'organo competente a decidere, nell'ambito delle funzioni giurisdizionali, in merito alla lamentata illiceità penale della condotta addebitata all'imputato e quindi "a dichiarare la volontà del potere cui appartiene, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione"» - sia sotto il profilo oggettivo, perché il conflitto riguarda i presupposti per l'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. e la lesione della sfera di attribuzioni giurisdizionali, costituzionalmente garantite, del ricorrente;

che il ricorrente medesimo chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che quelle manifestate dall'allora senatore Iannuzzi nell'articolo di stampa menzionato costituissero opinioni espresse dal parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., e, conseguentemente, di annullare la deliberazione di insindacabilità.

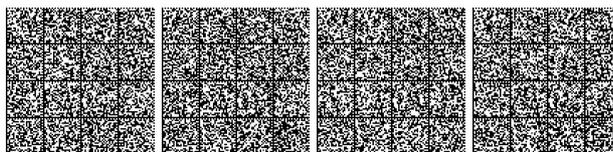
Considerato che in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la Corte è chiamata a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo ed oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione del Tribunale ordinario di Monza, sezione penale, a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene;

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione del Senato della Repubblica ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, proposto dal Tribunale ordinario di Monza, sezione penale, nei confronti del Senato della Repubblica;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al predetto giudice, che ha proposto il conflitto di attribuzione;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura del ricorrente, notificati al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

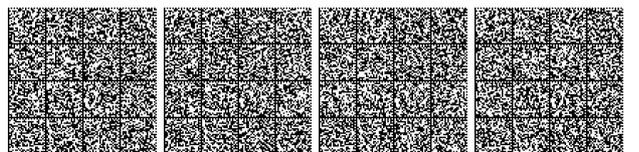
Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140053





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2014
(della Regione autonoma della Sardegna)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che, al fine di garantire un adeguato livello di erogazione di servizi sanitari nella Regione Sardegna, interessata dai gravi eventi alluvionali del mese di novembre 2013, a decorrere dal 1° gennaio 2014 gli obiettivi finanziari previsti dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012, possono essere conseguiti su altre aree della spesa sanitaria - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Lesione del principio a tutela della salute - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di copertura finanziaria.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 119.
- Costituzione, artt. 3, 32, 81, comma terzo, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 6, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Spese interne al patto di stabilità - Esclusione di quelle effettuate a valere sulle risorse assegnate alla Regione Sardegna dalla delibera CIPE n. 8/2012 del 20 gennaio 2012, pari a 23,52 milioni di euro, limitatamente all'anno 2014 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto i profili della ragionevolezza e della disparità di trattamento dei cittadini della Regione Sardegna rispetto agli altri cittadini della Repubblica - Violazione di diritti fondamentali della persona - Violazione del principio di corrispondenza tra le entrate e le spese del bilancio regionale - Violazione del principio di veridicità del bilancio regionale - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 122.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 81, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che il saldo attivo della rivalutazione dei beni d'impresa e delle partecipazioni societarie delle imprese commerciali può essere affrancato, in tutto o in parte, con l'applicazione in capo alla società di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali nella misura del 10 per cento da versare con le modalità indicate al comma 145 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

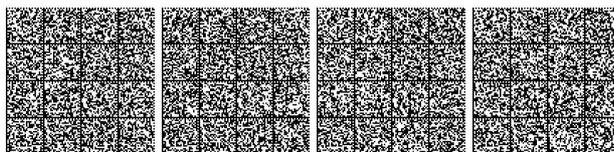
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 142.
- Statuto della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Determinazione del contributo alla finanza pubblica che le Regioni e le Province autonome, per gli anni 2015, 2016 e 2017, assicurano sui risparmi connessi alle misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica indicati - Determinazione del contributo dovuto dagli enti locali per gli anni 2016 e 2017 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione della competenza legislativa esclusiva della Regione Sardegna in materia di finanza locale ed ordinamento degli enti locali - Violazione del principio di copertura finanziaria.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 429.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, comma 1, lett. b), 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Determinazione degli importi da computare in riduzione di ciascuna autonomia speciale - Ricorso della Regione Sardegna - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di copertura finanziaria - Lesione della sfera di competenza legislativa regionale per l'impossibilità di utilizzare risorse per l'adeguamento di funzioni pubbliche attribuite alla Regione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 499.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Concorso delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico - Riserva all'Erario delle nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge n. 138 del 2011 e del decreto-legge n. 201 del 2011 per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, al fine di essere destinate alla copertura degli oneri per i servizi del debito pubblico - Previsione che con decreto del MEF, sentiti i Presidenti delle giunte regionali interessati, sono stabilite le modalità per l'individuazione del maggior gettito attraverso separata contabilizzazione - Ricorso della Regione Sardegna - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di copertura finanziaria e di equilibrio fra entrate e spese.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 508.
- Costituzione, art. 81; Statuto della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni di euro - Previsione che gli importi indicati per ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma possono essere modificati, a invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2014, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Lesione del principio di autonomia finanziaria regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale per la sottrazione di risorse necessarie per l'adeguamento di funzioni essenziali attribuite alla Regione - Lesione dei principi di copertura finanziaria e di equilibrio tra entrate e spese.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 526 e 527.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che le disposizioni di cui ai commi 508, 510 e 526 cessano di avere applicazione qualora vengano raggiunte intese, entro il 30 giugno 2014, tra lo Stato e ciascuna autonomia speciale in merito all'adozione di interventi diversi, in grado di concorrere in misura corrispondente al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il periodo considerato dai medesimi commi 508, 510 e 526 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione dei principi di copertura finanziaria e di equilibrio tra entrate e spese - Lesione della sfera di competenza legislativa regionale per la sottrazione di risorse necessarie per lo svolgimento di funzioni attribuite alla Regione.

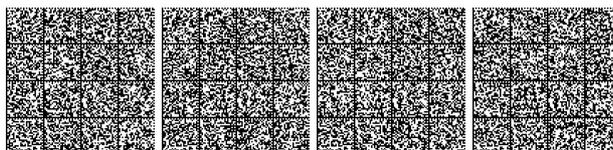
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 511.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

Ricorso della Regione autonoma della Sardegna (cod. fisc. 80002870923) con sede legale in 09123 Cagliari (CA), Viale Trento, n. 69, in persona del Presidente *pro tempore* Dott. Ugo Cappellacci, rappresentata e difesa, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avv.ti Tiziana Ledda (cod. fisc.: LDDTZN52T59B354Q; fax: 0706062418; posta elettronica certificata: tledda@pec.regione.sardegna.it) e Prof. Massimo Luciani (cod. fisc.: LCNMSM52L23H501G; fax: 0690236029; posta elettronica certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), elettivamente domiciliata presso lo Studio del secondo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici in 00186 Roma, è domiciliato *ex lege*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 119, 122, 142, 429, 499, 508, 511, 526 e 527 della l. 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)", pubbl. in *G.U.* 27 dicembre 2013, n. 302, S.O. n. 87

F A T T O

1.- La l. 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)", pubbl. in *G.U.* 27 dicembre 2013, n. 302, S.O. n. 87, si compone di un unico articolo, del quale fanno parte ben 749 commi. Detta legge, nel dettare le disposizioni di bilancio per il triennio 2014-2016, ha disciplinato una vasta pluralità di oggetti, tra i quali - per citare solo alcuni aspetti di quanto qui interessa direttamente - l'imposizione di oneri di finanza pubblica a carico delle Regioni (commi 119, 429, 499, 526 e 527); la parziale modificazione della disciplina del patto di stabilità (comma 122); l'istituzione di nuove forme d'imposizione fiscale (comma 142); la riserva all'erario delle nuove entrate derivanti da precedenti manovre di finanza pubblica (comma 508).



Alla realizzazione della complessiva manovra di finanza pubblica varata con la l. n. 228 del 2012 sono state chiamate, dunque, anche le autonomie territoriali, ma per alcuni significativi profili in forme e con contenuti del tutto illegittimi.

Specificamente illegittimi, e violativi delle attribuzioni della ricorrente, sono, nelle parti indicate in epigrafe e che appresso meglio si identificheranno, le disposizioni di cui ai commi 119, 122, 142, 429, 499, 508, 511, 526 e 527 dell'art. 1. Esse debbono essere pertanto dichiarate costituzionalmente illegittime per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1.- Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 119, della l. 27 dicembre 2013, n. 147. Il comma in esame dispone che, “al fine di garantire un adeguato livello di erogazione di servizi sanitari nella regione Sardegna, interessata dai gravi eventi alluvionali del mese di novembre 2013, a decorrere dal 1° gennaio 2014 gli obiettivi finanziari previsti dalla disposizione di cui all'articolo 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, possono essere conseguiti su altre aree della spesa sanitaria”.

L'art. 15 del d. l. n. 95 del 2012, cui fa espresso riferimento la disposizione impugnata, ha imposto alle Regioni e alle Province di Trento e Bolzano una serie di limitazioni all'autonomia finanziaria, relative al finanziamento e al funzionamento del servizio sanitario regionale. Una di esse era recata dal comma 14, ove si stabiliva che “A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014. La misura di contenimento della spesa di cui al presente comma è aggiuntiva rispetto alle misure eventualmente già adottate dalle singole regioni e province autonome di Trento e Bolzano e trova applicazione anche in caso di mancata sottoscrizione dei contratti e degli accordi, facendo riferimento, in tale ultimo caso, agli atti di programmazione regionale o delle province autonome di Trento e Bolzano della spesa sanitaria. Il livello di spesa determinatosi per il 2012 a seguito dell'applicazione della misura di contenimento di cui al presente comma costituisce il livello su cui si applicano le misure che le regioni devono adottare, a decorrere dal 2013, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), terzo periodo del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111”.

In conseguenza dei limiti economici fissati all'art. 15 del d. l. n. 95 del 2012 (tra cui quello di cui al comma 14), lo Stato, col successivo comma 22 dello stesso art. 15 del d. l. n. 95 del 2012, ha ridotto il finanziamento al servizio sanitario nazionale “di 900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013 e di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015”. Per le Regioni a Statuto speciale, invece, è stato previsto l'obbligo di “assicurare il concorso” agli obiettivi di finanza pubblica connessi alla riduzione della spesa sanitaria versando direttamente allo Stato la somma equivalente ai risparmi conseguiti, attraverso “le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42” e, nelle more dell'adozione delle norme di cui all'art. 27 della l. n. 42 del 2009, attraverso accantonamenti “a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali”.

Deve essere ricordato che l'odierna ricorrente, con ricorso iscritto al R.G. n. 160 del 2012, ha già impugnato l'art. 15, comma 22, del d. l. n. 95 del 2012, censurando la lesione all'autonomia finanziaria della Regione Sardegna determinata dall'imposizione di obblighi straordinari di finanza pubblica, illimitati nel tempo e concernenti la spesa sanitaria regionale, che, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della l. n. 296 del 2006, grava per l'intero sulle finanze regionali (ivi si prevede che “dall'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato”). Sulla questione codesta Ecc.ma Corte deve ancora pronunciarsi.



Le medesime censure debbono oggi essere riproposte avverso l'art. 1, comma 119, della legge impugnata. Con tale previsione, infatti, lo Stato ha inteso confermare in capo alle Regioni gli "obiettivi finanziari" (che altro non sono se non obblighi finanziari) già imposti dall'art. 15 del d. l. n. 95 del 2012, i quali debbono essere assolti non solo attraverso la diminuzione della spesa sanitaria, ma anche attraverso la corresponsione allo Stato delle somme equivalenti ai risparmi conseguiti o, nelle more, tramite l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi.

1.2.- Alla luce di quanto osservato in precedenza, appare evidente che il legislatore, con la disposizione in esame, ha imposto oneri di finanza pubblica da corrispondere direttamente allo Stato in un ambito che è integralmente finanziato dalla Regione ricorrente, come dispone l'art. 1, comma 836, della l. n. 296 del 2006).

Per tale ragione, appare evidente che il legislatore statale non ha inteso porre principi per il governo e il contenimento della spesa statale per la salute pubblica nel territorio sardo, ma ha direttamente posto un onere su un capitolo di spesa che ormai è gestito e finanziato autonomamente dalla Regione Sardegna.

In altri termini, la Regione Sardegna, che è stata onerata dal 2006 del finanziamento integrale della spesa sanitaria regionale, sarà costretta a stornare una quota parte delle risorse stanziare per il Servizio sanitario regionale e devolverle sic et simpliciter allo Stato, a titolo di contributo di finanza pubblica. Ciò determina non solo un'evidente lesione dell'autonomia finanziaria regionale, ma anche l'evidente compromissione del diritto alla salute dei cittadini residenti in Sardegna, che sopportano le conseguenze di un illegittimo depauperamento delle risorse destinate a sostenere il Servizio sanitario nella Regione.

A questo proposito, si deve ricordare che codesta Ecc.ma Corte costituzionale si è pronunciata su un caso analogo già con la sent. n. 133 del 2010. Allora si controverteva della legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 2 e 3, del d. l. n. 78 del 2009: "La predetta norma, nel prevedere l'istituzione di un fondo con dotazione di 800 milioni di euro - «destinato ad interventi relativi al settore sanitario» ed alimentato con le economie di spesa derivanti, tra l'altro, dall'applicazione del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 [...] - dispone che «in sede di stipula del Patto per la salute è determinata la quota che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano riversano all'entrata del bilancio dello Stato per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale»" (così è riassunta la questione nella narrativa della menzionata pronuncia). Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, a quel proposito, rilevò che "lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, «neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario»" (sentenza n. 341 del 2009)".

Similmente, nel caso giudicato con sent. n. 341 del 2009 si controverteva sulla legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 14, del d. l. n. 112 del 2008, ove si prevedeva che "siano ridotti del 20 per cento, rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 e a decorrere dalla data di conferimento o rinnovo degli incarichi, i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici". Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, rilevato che "Le risorse provenienti dalla riduzione dei compensi di dirigenti e sindaci delle strutture sanitarie, prevista dalla disciplina impugnata" sarebbero state poi utilizzate per consentire che le "Regioni stesse concorr[essero] con lo Stato alla copertura dei relativi oneri" e considerato che la Provincia autonoma di Trento (ricorrente in quella vicenda) "provvede interamente al finanziamento del proprio servizio sanitario provinciale, «senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato» (art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994)", ha affermato che "in tale diverso e peculiare contesto, l'applicazione alla Provincia autonoma di Trento del comma 14 dell'art. 61 non risponderebbe alla funzione che la misura in questione assolve per le altre Regioni. Dal momento che lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario provinciale, né quindi contribuisce a cofinanziare una eventuale abolizione o riduzione del ticket in favore degli utenti dello stesso, esso neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia autonoma di Trento". Tanto, è evidente, deve valere anche nel caso qui in esame.

1.3.- Né serve ad escludere o a mitigare la lesività del comma impugnato il fatto che sia consentito alla Regione Sardegna di individuare "altre aree della spesa sanitaria" alle quali imputare gli "obblighi finanziari" imposti alla Regione. Tali obblighi, infatti, comunque continueranno ad insistere su ambiti dell'attività regionale che sono interamente finanziati dalle entrate proprie della Regione, sicché lo Stato non ha titolo per imporre alla ricorrente alcun vincolo alla sua autonomia finanziaria.

1.4.- Non basta. Gli "obiettivi finanziari" imposti alla Regione ricorrente non sono né straordinari né limitati nel tempo, ma, ai sensi dell'art. 15, comma 22, del d. l. n. 95 del 2012, cui essi si riferiscono, crescono fino a toccare (insieme con quelli gravanti sulle altre Regioni e Province autonome) l'enorme somma di due miliardi e cento milioni di euro "a decorrere dall'anno 2015" (e quindi di lì in avanti).



Se questo è, come è, vero, sono violati i principi che codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ricavato dal testo costituzionale a presidio dei rapporti finanziari tra Stato e Regione. Nella sent. n. 82 del 2007, ad esempio, si è affermato che le “limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti” (come è quella posta con il comma in esame) possono darsi solamente “in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale”. La disposizione in esame, invece, non pone vincoli transitori, ma definitivi.

Nella recentissima sent. n. 193 del 2012, poi, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ricordato di essersi “espressa sulla non incompatibilità con la Costituzione delle misure disposte con l’art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010, sul presupposto — richiesto dalla propria costante giurisprudenza — che [sono legittime] le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)”.

1.5.- Si deve poi, osservare che il comma impugnato viola anche il principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., in relazione al diritto alla salute ex art. 32 Cost. e agli artt. 7 e 8 dello Statuto.

Come si è già visto, il comma 119 esplicitamente riconosce che le limitazioni all’autonomia finanziaria di cui all’art. 15 del d. l. n. 95 del 2012 non consentono di “garantire un adeguato livello di erogazione di servizi sanitari nella regione Sardegna, interessata dai gravi eventi alluvionali del mese di novembre 2013”. Di fronte al riconosciuto *vulnus* alla salute nel territorio regionale, dovuto non solo ai drammatici eventi climatici dello scorso novembre, ma anche ai limiti alla spesa sanitaria imposti dallo Stato, il legislatore statale avrebbe dovuto escludere del tutto l’applicazione di quegli “obiettivi finanziari” che, invece, ha inteso qui nuovamente ribadire.

Non avendo così proceduto, però, il legislatore ha adottato una disposizione intimamente contraddittoria, circostanza che dimostra di per sé la violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. Il fatto che il comma impugnato incida direttamente nell’autonomia finanziaria regionale, nonché nella gestione e nel finanziamento della spesa sanitaria regionale, poi, dimostra il fatto che l’irragionevolezza del comma 119 dell’art. 1 della l. n. 147 del 2013 ridonda in violazione dell’art. 32 Cost. e degli artt. 7 e 8 dello Statuto sardo.

Infatti:

- sono violati gli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 della Costituzione, che tutelano la particolare autonomia finanziaria della Regione Sardegna, nonché il principio di leale collaborazione di cui all’art. 117 Cost., anche in relazione all’art. 1, comma 836, della l. n. 296 del 2006, perché lo Stato impone oneri su un capitolo di spesa che è integralmente finanziato dalla Regione, così impedendo alla Regione lo svolgimento autonomo delle funzioni (anche economico-finanziarie) direttamente conferite dallo Stato. - è violato l’art. 8 dello Statuto, perché gli obiettivi finanziari posti in capo alla Regione Sardegna vanno ad incidere anche sulle quote di compartecipazione alle entrate erariali previste appunto dall’art. 8 dello Statuto, quote di compartecipazione che debbono essere coerenti con le esigenze della popolazione sarda, mentre qui — come si è visto — è lo stesso legislatore statale che (paradossalmente, illogicamente e illegittimamente) riconosce l’inadeguatezza delle risorse conferite;

- è violato l’art. 3 Cost., in relazione all’art. 32 Cost. e agli artt. 7 e 8 dello Statuto, in quanto gli “obiettivi finanziari” imposti dallo Stato mettono a repentaglio la “garanzia di un adeguato livello di erogazione di servizi sanitari nella regione Sardegna, interessata dai gravi eventi alluvionali del mese di novembre 2013”;

- è violato l’art. 6 dello Statuto, in quanto il minor finanziamento della spesa sanitaria impedisce di fatto alla Regione di esercitare la sua potestà amministrativa in materia, contando su un adeguato ambito di discrezionalità (il risparmio, infatti, deve comunque essere ottenuto nel comparto della sanità).

1.7.- Non basta. Violato è anche l’art. 81 Cost., in relazione ancora agli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost.

Come si è visto, lo Stato ha imposto alle Regioni ulteriori obiettivi finanziari, che queste debbono raggiungere non solo attraverso il conseguimento di miglioramenti delle loro finanze, ma anche versando direttamente allo Stato somme pari a quelle risparmiate. Di conseguenza:

- è violato il principio di equilibrio tra le entrate e le spese a bilancio, (primo comma dell’art. 81 Cost.) dato che il bilancio dello Stato consegue il proprio equilibrio solo a costo di essere finanziato direttamente dalle Regioni e, in particolare, dalla ricorrente (così — anche — violandone l’autonomia finanziaria e contravvenendo agli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost.);

- per lo stesso motivo è violato il principio di adeguata ed effettiva copertura delle spese (terzo comma dell’art. 81 Cost.), dato che il bilancio statale si finanzia attraverso un onere imposto alle Regioni, sulle quali è illecitamente e illogicamente ribaltato l’onere di copertura delle spese, in evidente elusione della disciplina costituzionale di bilancio (ancora una volta con lesione dell’autonomia finanziaria della ricorrente e contestuale violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost.).



2.- Illegittimità costituzionale del comma 122 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 2013, n. 147. Il comma 122 dell'art. 1 della l. n. 47 del 2013 aggiunge la lett. *n-quinquies*) all'art. 32, comma 4, della l. n. 183 del 2011 (finanziaria per il 2012). L'art. 32 della l. n. 183 del 2011 ha riformato la disciplina del patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Un anno dopo, con i commi 454 sgg. dell'art. 1 della l. n. 228 del 2012 (finanziaria del 2013), quella disciplina è stata nuovamente riformata, attraverso diverse interpolazioni del testo dell'art. 32 della l. n. 183 del 2011.

Con il comma in esame, tale regolamentazione è ulteriormente modificata, attraverso la previsione di una nuova tipologia di spesa che non deve essere computata in quelle rilevanti per il rispetto del patto di stabilità interno, che fissa i limiti di impegno finanziario sostenibili dalla Regione. In particolare, vengono escluse dalla rendicontazione delle spese interne al patto di stabilità quelle “effettuate a valere sulle risorse assegnate alla regione Sardegna dalla delibera CIPE n. 8/2012 del 20 gennaio 2012, pari a 23,52 milioni di euro, limitatamente all'anno 2014”. Nel modificare ulteriormente il meccanismo del patto di stabilità, però, il legislatore statale non ha previsto un adeguamento diretto del patto di stabilità che delimita l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna in ossequio alla riforma dell'art. 8 dello Statuto, intervenuta con l'art. 1, comma 834, della l. n. 296 del 2006, attraverso un innalzamento, in corrispondenza delle maggiori entrate di cui la Regione beneficia in ragione del nuovo art. 8 dello Statuto, dell'obiettivo della Sardegna relativo al “complesso delle spese finali consentite in termini di competenza eurocompatibile” (così si esprime la legge nel configurare il più recente sistema di calcolo e regolazione dei rapporti contabili tra Stato e Regioni).

2.1.- Come la Corte ben sa, atteso che la vicenda è stata ed è alla base di un cospicuo contenzioso costituzionale, l'art. 8 dello Statuto è stato modificato dall'art. 1, comma 834, della l. n. 296 del 2006, così da aumentare le risorse regionali, che la stessa Ragioneria Generale dello Stato aveva ritenuto insufficienti e disallineate rispetto al trend di crescita delle entrate tributarie che si riscontrava nelle altre Regioni (*cf.* le Note del Ragioniere Generale dello Stato 3 agosto 2005, prot. n. 0102482, e 2 settembre 2005, prot. n. 0112371).

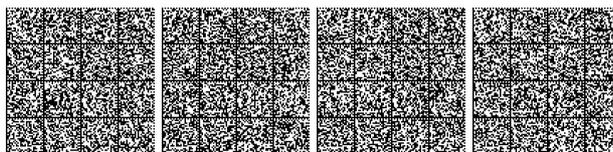
Le possibilità di utilizzo delle risorse riconosciute dalla riforma dello Statuto, però, sono circoscritte e limitate dal sistema del patto di stabilità, che — come è ben noto — è il meccanismo di governo della finanza regionale e degli enti territoriali disegnato dal legislatore statale al fine di coniugare la tutela dell'autonomia finanziaria della Regione e (in diverso grado) degli enti locali, con il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica della Repubblica in tutte le sue articolazioni istituzionali.

Il contenuto del patto di stabilità per le Regioni ad autonomia speciale è sempre stato oggetto di accordo tra Stato e singola Regione o Provincia autonoma, pur nel succedersi delle continue riforme del meccanismo (si vedano l'art. 24 della l. n. 448 del 2001; l'art. 29 della l. n. 289 del 2009; l'art. 1, comma 132, della l. n. 220 del 2010; l'art. 32 della l. n. 183 del 2011, ora l'art. 1, comma 454, della l. n. 228 del 2012). Il meccanismo del patto di stabilità, dunque, si fonda sul principio dell'accordo tra eguali, mediante il quale la Regione esercita la propria autonomia finanziaria e lo Stato garantisce il conseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica.

A partire dal 2011, la ricorrente, nel formulare le proposte per l'accordo sul patto di stabilità, ha richiesto al MEF un (comunque prudenziale e sempre parziale) innalzamento del livello degli impegni e dei pagamenti in corrispondenza delle nuove entrate derivanti dal nuovo regime finanziario di cui all'art. 8 dello Statuto. Sin dal 2011, con Nota 7 giugno 2011, prot. n. 50971 il Ministero ha sempre rigettato dette proposte, affermando che “pur comprendendo le esigenze di codesta Regione di trasfondere sulla propria potenzialità di spesa la piena entrata a regime del nuovo ordinamento finanziario [...] tale richiesta necessita di un intervento legislativo volto ad individuare la corrispondente compensazione finanziaria in termini di fabbisogno e di indebitamento netto”, sicché “in assenza di una disposizione legislativa che preveda misure compensative a favore di codesta Regione [...] a livello tecnico, non sussist[on]o margini per un ampliamento del tetto dei pagamenti” (così la Nota 7 giugno 2011, prot. n. 50971).

A causa della posizione assunta dal MEF, a partire dal 2010 lo Stato e la Regione hanno potuto stipulare solamente mere intese tecniche, limitate ad alcuni aspetti marginali della disciplina del patto di stabilità, senza più conseguire l'accordo generale sul livello delle spese regionali, che è invece il cardine dell'intero meccanismo. Anzi, l'odierna ricorrente è stata costretta a gravare i provvedimenti ministeriali di rigetto delle proposte regionali con appositi ricorsi.

2.3.- La Regione ha costantemente negato che l'esecuzione del novellato art. 8 dello Statuto di autonomia (anche quanto all'adeguamento del patto di stabilità) richiedesse una qualsivoglia intermediazione legislativa attraverso un comune atto con forza di legge o tramite un decreto legislativo recante norme di attuazione dello stesso Statuto.



Questa posizione è confortata da limpide statuizioni di codesta Ecc.ma Corte costituzionale. In particolare, con la sent. n. 99 del 2012, la Corte costituzionale, adita dallo Stato per veder dichiarata l'illegittimità dell'art. 3 della l. reg. n. 12 del 2011 (con la quale era stato previsto che la Regione dovesse procedere all'accertamento delle poste in attivo di bilancio ai sensi dell'art. 8 dello Statuto nella formulazione vigente), ha affermato che non vi era una "sufficiente motivazione" a sostegno della necessità (asserita dallo Stato, come si è detto) che il nuovo art. 8 dello Statuto, per produrre i propri effetti al fine di determinare "la quota di tributi da trasferire alla Regione in riferimento a ciascuna compartecipazione", dovesse essere attuato con la particolare procedura per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione.

Ciò significa che la Regione Sardegna, al momento di predisporre il proprio bilancio previsionale, può e deve immediatamente fare affidamento sulle entrate derivanti dal nuovo art. 8, e contabilizzarle di conseguenza. Inoltre, tanto comporta che lo Stato, nella gestione (in via amministrativa e in via legislativa) dei rapporti finanziari con la ricorrente, deve osservare le previsioni, immediatamente applicabili, dell'art. 8 dello Statuto.

Nondimeno, pur a fronte dell'evidente correttezza dell'assunto regionale, lo Stato ha (altrettanto costantemente, se ne è dato conto), affermato che in carenza di un'intermediazione legislativa l'esecuzione del citato art. 8, novellato, dello Statuto non sarebbe possibile e che, inoltre, non sarebbe possibile nemmeno l'adeguamento della capacità di spesa della Regione alle maggiori disponibilità finanziarie riconosciute dall'art. 1, comma 834, della l. n. 296 del 2006, modificativo - appunto - dell'art. 8 dello Statuto.

2.4.- Il quadro dei rapporti finanziari tra Stato e Regione ha visto una svolta con la l. n. 182 del 2012, recante "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2012", pubblicata in *G.U.* 26 ottobre 2012, n. 251, Suppl. ord. Come ricordato da codesta Ecc.ma Corte nella sent. n. 95 del 2013, "l'andamento della cd. vertenza entrate denota significativi sviluppi in senso favorevole alle richieste della Regione dopo che il legislatore statale, nell'adottare disposizioni per l'assestamento del bilancio per l'anno finanziario 2012, con la legge 16 ottobre 2012, n. 182, ha destinato 1.383.000.000 euro al fine di devolvere alla Regione il gettito delle entrate erariali ad essa spettanti in quota fissa e variabile", ai sensi dell'art. 8 dello Statuto.

Ulteriore novità è stata recata dall'art. 11, comma 5-*bis*, del d. l. n. 35 del 2013 che, "al fine di dare piena applicazione, secondo i principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2012, al nuovo regime regolatore dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna, disciplinato dalle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, tenendo conto degli stanziamenti di competenza e cassa allo scopo previsti nel bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e nel bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015", ha dato mandato al Ministro dell'Economia e delle Finanze (MEF) di concordare con la Regione Sardegna "le modifiche da apportare al patto di stabilità interno per la Regione Sardegna".

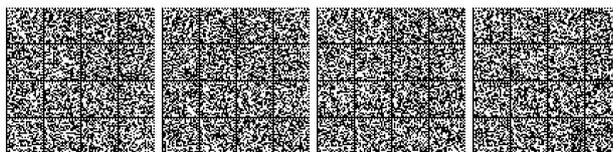
Nonostante la chiarissima previsione della disposizione ora menzionata e nonostante il finanziamento delle nuove risorse ex art. 8 dello Statuto, cui si è provveduto con la l. n. 182 del 2012, il MEF non ha ancora stipulato con la Regione ricorrente l'accordo con cui portare i limiti alla finanza regionale derivanti dal patto di Stabilità ad un livello coerente e compatibile con le risorse di cui all'art. 8 dello Statuto.

2.5.- Tutto ciò considerato, davanti alla persistente inerzia dell'Amministrazione ministeriale nel dare applicazione all'art. 8 dello Statuto, assumendo le determinazioni che il quadro normativo non solo consente (con la l. n. 182 del 2011) ma addirittura impone (con l'art. 11, comma 5-*bis*, del d. l. n. 35 del 2013), almeno il legislatore, nel modificare ulteriormente il patto di stabilità per la Regione Sardegna, avrebbe dovuto intervenire direttamente nel prevedere la rideterminazione del patto di stabilità valevole per la Regione Sardegna.

Non avendo così provveduto, il legislatore statale ha violato il principio di ragionevolezza e il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., gli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto, gli artt. 2, 3, 5, 81, 117 e 119 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 11 della l. n. 196 del 2009.

Come ricordato più volte, l'art. 8 dello Statuto della Regione Sardegna è stato novellato dall'art. 1, comma 834, della l. n. 296 del 2006. Risulta dal citato carteggio del 2005 tra la Ragioneria generale dello Stato e la Regione che l'aumento delle entrate che ne è conseguito non intende certo soddisfare un capriccioso desiderio della Regione di avere a disposizione risorse maggiori, ma è stato la logica conseguenza della necessità di adeguare il quadro finanziario a tre dati.

Anzitutto, al conferimento alla Regione Sardegna di una serie di attribuzioni (in materia di trasporti, sanità, continuità territoriale, *cf.* art. 1, commi 836 e 837, della l. n. 296 del 2006) del cui costo lo Stato si è sgravato, gravandone per converso la Regione che - evidentemente - non avrebbe potuto esercitarle in carenza di adeguate risorse economiche.



In secondo luogo, alla mutata realtà sociale ed economico-finanziaria di riferimento. Nel corso degli anni, invero, come è naturale, l'onere economico derivante dall'esercizio delle funzioni conferite alla Regione, a partire da quelle conferite in via esclusiva dall'art. 3 dello Statuto, si è fatto più consistente, anche a causa dell'esigenza di garantire standard sempre più elevati di qualità dei servizi pubblici e del generale aumento dei costi. Anche la già ricordata Nota del 3 agosto 2005 della Ragioneria Generale dello Stato lo ha constatato, prendendo atto delle "mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione" (si badi: normali, sicché non è qui questione del rapporto tra funzioni "nuove" e loro copertura con risorse altrettanto "nuove"!).

Da ultimo (ma non per ultimo) all'impellente necessità di rimediare alle gravi ed evidenti anomalie applicative, riconosciute dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato, determinate dal precedente regime finanziario. Si fa ancora riferimento al carteggio tra la ricorrente e la Ragioneria Generale dello Stato dell'estate 2005. Ivi il Ministero ha preso atto di un "anomalo trend dell'IRPEF regionale rispetto a quello nazionale" nei trienni 1991-1993 e 1996-1998 e di una "progressiva svalutazione in termini reali del cespite regionale" relativo alla compartecipazione IVA. È facile comprendere come le anomalie applicative del previgente regime finanziario abbiano indebitamente compresso le entrate regionali e come questa compressione, a sua volta, abbia determinato un'indebita riduzione della capacità di spesa, posto che (data la mancata esecuzione integrale della riforma dell'art. 8 dello Statuto, anche in termini di innalzamento della capacità di spesa) la capacità di spesa ancora oggi riconosciuta alla Regione fa riferimento (nientemeno!) all'anno 2005.

Quando la l. n. 296 del 2006, novellando lo Statuto, ha modificato il quadro finanziario aumentando le entrate disponibili per la Regione Sardegna, pertanto, non ha fatto altro che adeguare il quadro delle entrate alle necessità delle spese e correggere le gravi distorsioni applicative che avevano caratterizzato il precedente regime finanziario e che avevano di fatto contraddetto il senso stesso del sistema di compartecipazione alle entrate tributarie, secondo il quale le entrate (e con esse le spese, salvi i risparmi di volta in volta imposti) regionali dovevano fisiologicamente crescere al crescere del gettito tributario.

È chiaro, dunque, che i fondi che devono pervenire alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello Statuto e che sono stati (finalmente) inseriti nel bilancio dello Stato con la l. n. 182 del 2012 sono tutti preordinati allo svolgimento, da parte della Regione ricorrente, delle funzioni pubbliche e dei servizi (anche essenziali, come quelli sanitari) assegnatili dalla Costituzione (artt. 117 e 119 Cost.), dallo Statuto (artt. 3, 4 e 5), dalle leggi dello Stato (per tutte valga il riferimento ai commi 836 sgg. dell'art. 1 della l. n. 296 del 2006, che hanno operato gli ultimi - in ordine di tempo - trasferimenti di funzioni a carico del bilancio regionale).

È del tutto evidente, conseguentemente, che il mancato adeguamento delle possibilità di spesa della Regione non solo ne limita l'autonomia finanziaria (tutelata dagli artt. 7 dello Statuto e 119 Cost.), ma ha come immediata conseguenza la lesione dei diritti dei cittadini residenti in Sardegna (garantiti dall'art. 2 Cost.) e la violazione del principio del loro eguale trattamento quali cittadini della Repubblica (art. 3 Cost.).

Ciò considerato, è palese che ogni modificazione del sistema del patto di stabilità per le Regioni speciali, specie se intervenuta successivamente allo stanziamento dei fondi relativi alle nuove quote di compartecipazione alle entrate erariali, doveva necessariamente essere accompagnata dalla previsione dell'adeguamento del livello delle spese in termini di competenza eurocompatibile che possono essere impegnate e liquidate dall'Amministrazione regionale, dato che, nella (pur radicalmente contestabile, si ripete) prospettiva assunta dallo Stato quanto alle modalità di entrata a regime del nuovo sistema di compartecipazione, tale previsione legislativa era - appunto - necessaria. Proprio per questo, con censure analoghe a quelle qui proposte, la Regione ha già ritenuto di dover impugnare i commi 456 sgg. dell'art. 1 della l. n. 228 del 2012, che, come già detto, ha riformato per intero la disciplina del patto di stabilità interno tra Stato e Regioni (cfr. R. Ric. n. 41/2013).

In mancanza di tale adeguamento, invero, la ragione stessa della novellazione dell'art. 8 dello Statuto viene tradita, perché essa non era certo preordinata ad apprestare arbitrariamente alla Regione una maggiore disponibilità di somme di danaro, bensì ad assicurare una più compiuta capacità di esercitare le funzioni di competenza e di soddisfare i diritti dei cittadini sardi. Non serve a nulla, dunque, alla Regione, avere la disponibilità di maggiori somme, se la disciplina del patto di stabilità non consente alla Regione medesima e al MEF di accordarsi sulla possibilità che tali somme siano spese.

2.5.1.- A questo proposito, va subito dissipato un possibile equivoco. È cosa nota che il meccanismo del patto di stabilità interno pone alle Regioni e agli enti locali un limite ulteriore rispetto al semplice vincolo di bilancio, fissando un tetto massimo sia al livello massimo delle spese che possono essere impegnate, sia al livello massimo dei pagamenti che possono essere liquidati da parte dell'Amministrazione interessata. Orbene, la ricorrente non intende in alcun modo sottrarsi a questo meccanismo di governo dell'economia pubblica, che opera direttamente attraverso una limitazione della spesa.



Purtuttavia si deve segnalare che per le altre Regioni (anche a statuto ordinario) l'ulteriore "strozzatura" della spesa pubblica determinata dal patto di stabilità si innesta su un quadro fisiologico della finanza regionale, sia per il profilo dei rapporti economico-finanziari tra Stato e Regione, sia per il profilo della corrispondenza tra le risorse disponibili e le necessità di spesa dell'Ente connesse alle funzioni novellamente conferite.

Per la Regione Sardegna, invece, come si è già detto, il patto di stabilità interno incide in una situazione di finanza regionale che risulta essere patologica per esplicito riconoscimento dello stesso Stato. In altri termini: non solo le entrate sono insufficienti (o, meglio, lo saranno sino a che non saranno interamente liquidati gli importi maggiori iscritti al bilancio dello Stato dalla legge di assestamento 2012) a far fronte al fabbisogno di spesa, ma la spesa è ulteriormente ridotta a causa della base di calcolo dei vincoli del patto di stabilità, con un effetto esponenziale sconosciuto alle altre Regioni.

Mentre per le altre Regioni, invero, il patto di stabilità interno è calcolato tenendo conto della reale misura delle risorse spettanti, per la Regione Sardegna ciò non accade, perché il patto assume a base di calcolo le risorse anteriori alla novellazione del 2006, che però era indispensabile — si è visto — per l'assolvimento delle funzioni già assegnate alla Sardegna e, a più forte ragione, di quelle ad essa trasferite in quella occasione (a partire da quelle, onerosissime, per la Sanità). Solo per le altre autonomie speciali, dunque, il patto di stabilità può rappresentare uno strumento ragionevole e coerente di coordinamento della finanza pubblica. Per la Regione Sardegna la sua applicazione in difetto della piena esecuzione del nuovo art. 8 dello Statuto si rivela, invece, irragionevole e violativa dell'autonomia finanziaria regionale.

2.5.2.- Per tutte le anzidette ragioni, il legislatore natale è palesemente incorso nei vizi sopra indicati non avendo previsto, al momento di riformare la disciplina del patto di stabilità anche in seguito allo stanziamento in bilancio delle somme necessarie a finanziare il nuovo regime economico della Regione, gli strumenti per l'aumento del livello delle spese e dei pagamenti che possono essere effettuati dalla Regione Sardegna.

È di immediato apprezzamento, anzitutto, la violazione dell'art. 8 dello Statuto. Addirittura dopo aver stanziato le somme necessarie a liquidare alla Regione le quote di compartecipazione fissate dalla disposizione in esame, e proprio all'atto di modificare la disciplina del patto di stabilità per la Sardegna, lo Stato non si cura di consentire alla Regione l'utilizzo di tali somme, così rendendo di fatto inutili detti stanziamenti e procrastinando ancora la completa ed esatta esecuzione della novella statutaria, anche in violazione del consolidato principio che i sacrifici finanziari imposti alle Regioni in limitazione della loro autonomia possono essere ragionevoli solo se (ragionevolmente, appunto) temporanei (*cf.*, tra le recenti, sent. n. 193 del 2012), il che, nella specie, non è, visto il pervicace rifiuto statale di eseguire quanto disposto dalle previsioni statutarie.

Tanto determina anche la conseguente violazione dell'autonomia finanziaria della Regione, tutelata (anche) dall'art. 7 dello Statuto e dall'art. 119 Cost., autonomia che (come già detto *supra*) impone la garanzia delle capacità sia di entrata che di spesa che derivano dal regime delle compartecipazioni erariali di cui all'art. 8 dello Statuto.

Evidente, poi, è il vizio di irragionevolezza della disposizione censurata, perché l'impossibilità di effettivo impiego delle somme stanziato collide con le finalità della disposizione medesima, chiamata a ripartire i sacrifici finanziari secondo le possibilità e le esigenze di ciascuno.

L'art. 3 Cost., inoltre, risulta violato anche per il profilo del principio di eguaglianza, poiché, come si è visto, la Regione Sardegna risulta essere discriminata nei confronti di tutte le altre, subendo la cristallizzazione di limiti derivanti dal patto di stabilità che non tengono conto della (patologica) peculiarità della sua situazione finanziaria.

Lampanti, infine, sono le violazioni degli altri parametri costituzionali (art. 117) e statutarie (artt. 3, 4 e 5) già indicati, per il semplice motivo che le risorse in oggetto — lo si deve ribadire — sono tutte preordinate allo svolgimento di funzioni pubbliche riconosciute come essenziali per la comunità regionale dallo stesso Stato.

2.5.3.- Violato è, altresì, il principio di corrispondenza fra le entrate e le spese del bilancio regionale, di cui all'art. 81, comma 1 (nella formulazione vigente, comma 4 nella precedente) della Costituzione.

È cosa nota che le politiche di bilancio devono rispettare il principio di parità di entrata e di spesa. Tale principio - lo si è già accennato - è stato ribadito da codesta Ecc.ma Corte costituzionale proprio nello scrutinare un conflitto in tema di rapporti economico-finanziari tra le parti del presente giudizio.

Ci si riferisce, in particolare, alla decisiva e più volte citata sent. n. 118 del 2012. In quel caso, lo si ripete, la Regione Sardegna aveva impugnato la Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, 7 giugno 2011, n. 50971, avente ad oggetto: "Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la Regione Sardegna". Con quell'atto l'Amministrazione statale aveva rigettato la proposta di patto di stabilità per il 2011 ritualmente formulata dalla Regione ai sensi della legge vigente (art. 1, comma 132, della l. n. 220 del 2010) con cui si chiedeva un innalzamento del livello delle spese e dei pagamenti assentiti in ragione delle maggiori entrate previste dal riformato art. 8 dello Statuto.



Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato, con cristallina chiarezza, che è “di palmare evidenza che [...] il principio inderogabile dell’equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell’entrata”. E’ stato così stabilito, in modo inequivocabile, che non solo sul piano logico (il che è addirittura autoevidente) ma anche su quello giuridico esiste e deve essere rispettato un principio di corrispondenza fra livello delle entrate e livello delle spese.

Tale principio, è cosa ovvia, deve essere rispettato anche nel dominio del patto di stabilità e, pertanto, non solo al livello della negoziazione fra la Regione e il MEF, ma anche a quello della disciplina legislativa statale, oggi nuovamente modificata proprio in relazione alla sola Regione Sardegna. Anche in questo caso, infatti, si deve anzitutto escludere che il principio di corrispondenza tra entrate e spese possa essere di alcun ostacolo al funzionamento del meccanismo del patto di stabilità o al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica che la Repubblica si propone, anche nel rispetto del quadro economico tracciato in sede di Unione Europea o di più ristretta Unione monetaria. In primo luogo, infatti, il principio di parità fra entrate e uscite non impedisce che la Regione Sardegna possa e debba contribuire agli obiettivi di finanza pubblica. In secondo luogo, proprio codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha inteso precisare, ancora nella sent. n. 118 del 2012, che lo strumento del patto di stabilità, per non condurre ad esiti illegittimi e irragionevoli, deve muoversi proprio nell’ambito definito dal principio di parità di entrate e uscite di bilancio e dall’obbligo dell’Ente territoriale autonomo di contribuire alla Finanza pubblica: “il contenuto dell’accordo” che Ministero e Regione stipulano per fissare i reciproci obblighi di finanza pubblica “deve essere compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni a statuto speciale devono farsi carico e contemporaneamente deve essere conforme e congruente con le norme statutarie della Regione, ed in particolare con l’art. 8 dello statuto modificato - per effetto del meccanismo normativo introdotto dall’art. 54 dello statuto stesso - dall’art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). Quest’ultimo ha rideterminato e quantificato le entrate tributarie e la loro misura di pertinenza della Regione autonoma Sardegna”.

Per le ragioni anzidette, proprio movendo dalla (peraltro errata) prospettiva che è necessaria un’intermediazione legislativa per portare a compimento il nuovo regime finanziario previsto dallo Statuto, lo Stato aveva il preciso e inequivocabile dovere (essendo state vane altre iniziative legislative) di prevedere l’adeguamento del livello delle spese e dei pagamenti della Regione nel momento in cui modificava la disciplina del patto di stabilità, oltretutto dopo che il bilancio statale era stato assestato per tenere conto (seppure con un gravissimo ritardo e solo nella prospettiva delle entrate regionali) della necessaria esecuzione dell’art. 8 dello Statuto. Non avendo operato in tal senso, lo Stato ha certamente violato l’indicato principio di parità tra le entrate e le uscite regionali, di cui all’art. 81, comma 1, della Costituzione.

2.5.4.- L’art. 81 Cost. è violato anche per un ulteriore profilo.

Si è già detto della sent. n. 99 del 2012, in cui la Corte ha respinto (perché inammissibile) il ricorso dello Stato avverso la l. reg. n. 6 del 2011, che impone alla Regione di contabilizzare le nuove risorse ex art. 8 dello Statuto tra i capitoli in entrata del proprio bilancio.

Ciò considerato, è evidente che l’impossibilità di utilizzare le anzidette risorse per lo svolgimento delle funzioni pubbliche confidate alla Regione determina il continuo accumularsi di avanzi di bilancio (dovuti al blocco degli impegni di spesa) e, soprattutto, di ingenti residui passivi (dovuti al blocco dei pagamenti regionali). Tanto comporta che, a causa del mancato adeguamento del patto di stabilità regionale, il bilancio della Sardegna anno per anno si allontana dal principio di veridicità (sul fatto che l’accumulo di residui “lascia desumere una stesura di bilanci non completamente rispondente ai principi di veridicità e chiarezza”, *cf.* Corte conti, Sez. giurisd. Puglia, sent. 9 giugno 1997, n. 21; ma anche Sez. riunite Sardegna, ord. 28 giugno 2007, n. 611; Sez. contr. Calabria, 21 maggio 2008, n. 130, ove si afferma che “il mantenimento nel bilancio di un elevato volume di residui attivi e passivi [...] pone dei seri problemi in ordine ad una corretta rappresentazione dei dati di bilancio ed al rispetto dei principi di chiarezza, veridicità ed attendibilità, con possibili riflessi negativi sugli equilibri dei futuri bilanci dell’ente” etc.).

Nel paradossale caso di specie, dunque, l’illegittimità della legislazione statale (nonché dell’azione amministrativa statale nel corso della c.d. “vertenza entrate”) genera vizi occulti del bilancio della ricorrente, che vede lesa una volta di più la propria autonomia finanziaria, tutelata dagli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost.

2.5.5.- Come si è accennato nel paragrafo precedente, la violazione dell’art. 81 Cost., ridonda immediatamente nella violazione delle attribuzioni costituzionali e statutarie della ricorrente.

In particolare, è nuovamente violato l’art. 8 dello Statuto, perché, come si è già detto, la disponibilità in entrata delle risorse finanziarie “rideterminate” e “quantificate” in detta disposizione (per usare gli stessi, puntuali, termini impiegati da codesta Ecc.ma Corte costituzionale) a nulla vale se le maggiori somme non possono poi essere concretamente impiegate attraverso gli impegni di spesa e la liquidazione dei pagamenti necessari allo svolgimento delle funzioni assegnate alla Regione.



Di conseguenza, la legge gravata lede, per un ulteriore profilo, anche l'autonomia finanziaria della Regione e, pertanto, viola l'art. 7 dello Statuto e l'art. 119 Cost.

Similmente, sono novellamente violati anche gli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto e 117 Cost., perché l'impossibilità di effettivo impiego delle somme stanziato dallo Stato impedisce alla Regione di finanziare le funzioni pubbliche assegnate dallo Statuto, dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato.

Tanto, con la conseguenza della violazione degli artt. 2 e 3 Cost., perché i diritti costituzionali dei cittadini residenti in Sardegna possono essere concretamente goduti, in condizioni di parità con tutti gli altri cittadini italiani, solo se la Regione può svolgere le funzioni pubbliche assegnate dalla Costituzione, dallo Statuto e dalla legge (si pensi, in primo luogo, al finanziamento del sistema sanitario regionale, che, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della l. n. 296 del 2006, è — si ripete — completamente a carico della Regione).

L'art. 3 Cost., a sua volta, è ulteriormente violato perché i sacrifici imposti alla Regione Sardegna (e che questa, si ripete, accetta — in principio — pienamente) avrebbero dovuto essere parametrati alle disponibilità finanziarie aggiornate a seguito dell'esecuzione dell'art. 8 dello Statuto e non avrebbero potuto rimanere “congelati” ad un livello che quell'esecuzione non contemplava.

2.6.- Si è detto sopra (sub par. 2.3.) che il mancato adeguamento del patto di stabilità regionale appare illegittimo, irragionevole e arbitrario perché determina per la Sardegna l'impossibilità di esercitare le attribuzioni confidate dalla Costituzione, dallo Statuto, dalla legge.

2.6.1.- Che sia così è comprovato dalle limpide statuizioni rese dalla Corte dei conti, Sez. riun. Sardegna, in sede di parificazione del bilancio 2012 (Decisione 12 luglio 2013, n. 1/2013/SS.RR./PARI e relativi allegati) e dai dati sull'economia regionale su cui tale pronuncia si fonda. Nella Decisione le Sezioni riunite regionali “ribadiscono quanto già affermato con riferimento al rendiconto dell'esercizio 2011, ossia l'opportunità che le regole del patto siano allineate alla maggiorazione delle entrate, ormai a regime dal 1° gennaio 2010, affinché si tenga conto dei canoni di equilibrio di bilancio, nell'osservanza dei principi affermati dalla Corte costituzionale (sentenza n. 118 del 7 maggio 2012)” e “Auspicano che ciò avvenga senza ulteriori ritardi”.

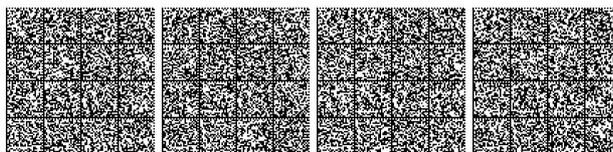
La condizione delle finanze regionali, si legge sempre nella Decisione menzionata, ha comportato che “la Regione anche nel 2012 non ha contratto mutui” (strumenti che sono essenziali per finanziare la spesa per investimenti da parte della Regione).

Nella Nota Introduttiva del presidente della Sez. reg. Controllo, allegata alla menzionata Decisione, si legge che “La spesa [...], a causa del mancato adeguamento del patto di stabilità al diverso regime delle entrate, ha continuato ad essere soggetta ai rigorosi limiti precedentemente stabiliti”, comportando i “negativi effetti registrati sulla gestione nel 2012” che “potrebbero evidenziarsi anche per il corrente esercizio, a meno che non si pervenga celermente alla stipula di un più favorevole patto di stabilità per la Sardegna”, anche perché “la Regione si è fatta carico delle spese sanitarie, delle spese per il trasporto pubblico locale e di quelle relative alle misure di continuità territoriale, secondo il disposto della richiamata legge finanziaria per il 2007, che ha modificato l'articolo 8 dello Statuto regionale”.

Le parole ora menzionate sono chiarissime: a seguito di una riforma che doveva portare maggiori risorse nelle casse regionali (e, conseguentemente, consentirne l'utilizzo), la Regione si trova gravata di maggiori oneri, ma senza avere a disposizione nuova capacità di spesa. Con le parole della Requisitoria del procuratore regionale allegata alla citata Decisione di parificazione del bilancio regionale 2012, si può ben dire che “il novellato art. 8, pur di immediata applicazione in virtù dell'automatismo operante sulla base dell'art. 54, ultimo comma dello Statuto, avrebbe dovuto dispiegare i suoi effetti a partire dal 2010, ma ha avuto piena attuazione esclusivamente per quanto attiene all'imputazione delle nuove spese a carico del bilancio regionale”.

Tale circostanza determina, di fatto, la soppressione dell'autonomia regionale. Come ha affermato il Procuratore regionale della Corte dei conti, “la specialità autonomistica si impernia necessariamente sull'autonomia finanziaria che, a sua volta, si esplicita in una manovra strutturata di bilancio, solo se in grado di contare su risorse riconosciute e certe nella loro quantificazione, da poter impiegare attraverso il superamento degli attuali vincoli imposti dal patto di stabilità”.

Ma non finisce qui. È importante osservare l'effetto che il mancato adeguamento del patto di stabilità ha determinato sui residui passivi, ossia sulle conseguenze contabili dei debiti che la Regione Sardegna non riesce ad onorare per non superare la soglia dei limiti ai pagamenti.



Nella Relazione allegata alla Decisione sulla parificazione del bilancio 2012 si osserva che, “se si ha riguardo alle dinamiche di formazione dei residui passivi, si osserva che l’indice di smaltimento dei residui passivi, ovvero il rapporto tra gli «strumenti» di eliminazione dei residui passivi, rappresentati dai pagamenti e dalle perenzioni e/o economie di spesa e i residui passivi a inizio esercizio, evidenzia una diminuzione della percentuale di residui eliminata per intervenute perenzioni ed economie, non accompagnata, però, da un corrispondente aumento percentuale dei pagamenti sui residui, dovuto prevalentemente ai vincoli imposti dal patto di stabilità”.

Cifre alla mano, la Relazione espone che:

- “Dal rendiconto generale della Regione si rileva che i residui passivi al 1º gennaio 2012 ammontavano complessivamente a 6.182.595.211,72 euro”;

- “Nel corso del 2012 tale cifra iniziale si è ridotta di 520.861.385,02 euro per effetto di economie e perenzioni, mentre i pagamenti in conto residui ammontano a 1.792.452.448,04 euro. Di conseguenza, a fine 2012, si registra una diminuzione dei residui provenienti dagli esercizi precedenti del 37,42%, pari, in termini assoluti, a 2.313.313.833,06 euro tanto significa che la Regione ha condotto un considerevole sforzo di ammortamento dei residui precedenti all’anno 2012”;

- di conseguenza, “al 31 dicembre 2012 si registrano residui passivi, provenienti dalle gestioni passate, pari a 3.869.281.378,66 euro”, cifra ben minore dei 6.182.595.211,72 di inizio anno;

- “A tale cifra”, però, “si aggiungono i residui provenienti dalla gestione di competenza [2012], che risultano complessivamente pari a 2.158.634.282,44 euro”, cifra particolarmente alta, che pone nel nulla tutti gli sforzi fatti dalla Regione per abbattere il pregresso;

- Ciò è tanto vero che “il totale dei residui al 31 dicembre 2012 ammonta quindi a 6.027.915.661,10, con una diminuzione del 2,50% rispetto allo stesso periodo dell’esercizio precedente”.

In definitiva, € 1.800.000 di pagamenti in conto residui precedenti al 2012 e 520.861.385,02 di economie e perenzioni hanno potuto migliorare la gestione dei residui per solo il 2,5% dello stock del debito regionale, perché sono stati pressoché interamente compensati dagli effetti del mancato adeguamento del patto di stabilità regionale.

Non basta ancora.

Sempre dalla menzionata Relazione si evince che l’ammontare dei residui passivi è aumentato in maniera vertiginosa proprio a partire dal 2010, anno in cui la riforma della finanza regionale è entrata a vigore solo per le parti che comportavano maggiori oneri a carico della Regione. In particolare:

- nell’anno 2010 sono maturati residui passivi per € 534.732,82;

- nell’anno successivo i debiti inevasi sono stati pari a € 1.087.216,46 (più del doppio rispetto al 2010);

- infine, per il bilancio 2012 l’ammontare dei residui passivi è pari a € 2.158.634,27 (circa il doppio rispetto al 2011, il quadruplo rispetto al 2010; si ribadisce che i dati riportati sono certamente affidabili, perché certificati dalla citata Relazione per il giudizio di parifica).

Ecco come spiega l’andamento dei residui passivi la menzionata Relazione: “Se si ha riguardo alle dinamiche di formazione dei residui passivi, si osserva che l’indice di smaltimento dei residui passivi, ovvero il rapporto tra gli «strumenti» di eliminazione dei residui passivi, rappresentati dai pagamenti e dalle perenzioni e/o economie di spesa e i residui passivi a inizio esercizio, evidenzia una diminuzione della percentuale di residui eliminata per intervenute perenzioni ed economie, non accompagnata, però, da un corrispondente aumento percentuale dei pagamenti sui residui, dovuto prevalentemente ai vincoli imposti dal patto di stabilità”. Come si vede, il mancato adeguamento del patto di stabilità comporta l’insostenibilità, per la Regione Sardegna, della gestione della finanza regionale e l’impossibilità di esercitare le funzioni pubbliche assegnate dallo Statuto e dalla Costituzione.

2.6.2.- Tale condizione è insostenibile. L’enorme ammontare di residui passivi dimostra che la Regione non è in grado di assolvere alle funzioni che le spettano. Si registra, pertanto, l’impossibilità di svolgere le funzioni pubbliche confidate alla ricorrente.

Tale condizione è stata qui descritta nella prospettiva del patto di stabilità, specificamente rilevante per il presente motivo di ricorso, nonché per il successivo motivo n. 5, con cui si denuncia l’illegittimità costituzionale del comma 499 dell’art. 1 della l. n. 47 del 2013, per motivi analoghi a quelli sinora prospettati.

Si deve, però, considerare che l’insostenibilità dell’attuale patto di stabilità rileva anche nell’impugnazione degli altri commi dell’art. 1 della l. n. 147 del 2013 oggetto del presente giudizio, che, come si vedrà, impongono alla Sardegna ulteriori misure restrittive direttamente incidenti sulla finanza regionale, attraverso l’imposizione di contributi straordinari di finanza pubblica e dei relativi accantonamenti in capo alla ricorrente (commi 429, 511, 526 e 527), nonché attraverso la riserva all’erario (commi 508 e — per un diverso profilo — 527) o la rimodulazione di imposte compartecipate dalla Regione (comma 142).



Questo perché, come è stato rilevato nella sent. n. 118 del 2012 da codesta Ecc.ma Corte costituzionale, questi strumenti di governo della finanza pubblica sono di per sé idonei a restringere lo “spazio finanziario” all’interno del quale Stato e Regione debbono definire il contenuto del patto di stabilità.

In altri termini: l’imposizione di un contributo di finanza pubblica o l’istituzione di una riserva erariale o, ancora, la rimodulazione di un’imposta compartecipata che non sia “a saldo zero” per la Regione ha immediati effetti riduttivi della capacità di spesa della ricorrente. Tali misure restrittive, dunque, aggravano quella condizione economico-finanziaria della Regione che è già insostenibile.

Nei successivi motivi di ricorso, a sostegno delle censure proposte, per brevità d’esposizione e in ossequio al principio di sinteticità degli atti processuali ci si limiterà, dunque, a richiamare quanto affermato nei precedenti paragrafi, a dimostrazione della “non sopportabilità” delle misure restrittive disposte dallo Stato.

3.- Illegittimità costituzionale del comma 142 dell’art. 1 della l. 24 dicembre 2013, n. 147. Il comma 142 dell’art. 1 della l. n. 147 del 2013 dispone che “il saldo attivo della rivalutazione [dei beni d’impresa e delle partecipazioni societarie delle imprese commerciali] può essere affrancato, in tutto o in parte, con l’applicazione in capo alla società di un’imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, dell’imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali nella misura del 10 per cento da versare con le modalità indicate al comma 145”. Con il comma in esame il legislatore statale ha modificato le forme d’imposizione fiscale sulla rivalutazione, nei bilanci delle imprese commerciali, dei beni d’impresa e delle altre partecipazioni societarie, prevedendo, come s’è visto, un’imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, dell’IRAP, delle addizionali (anche regionali e comunali), pari al 10% del saldo della rivalutazione.

La modificazione dell’imposizione è lesiva dell’autonomia finanziaria regionale, poiché il risultato dell’operazione fiscale sopra descritta non rispetta il criterio dell’equilibrio finanziario, che deve ispirare le modificazioni del sistema fiscale che producono effetti sulle entrate regionali.

È facile constatare che, ai sensi del comma 142 dell’art. 1 della legge impugnata, viene sostituita una forma di imposizione fiscale così costituita:

- imposta sui redditi, che spetta alla Regione per i sette decimi; - IRAP, che spetta alla Regione per intero;
- addizionale regionale, che spetta alla Regione per intero.

Al posto di questa combinazione di prelievo fiscale, viene istituita un’imposta sostitutiva che è partecipata dalla Regione per i sette decimi, ai sensi dell’art. 8, comma 1, lett. m), dello Statuto, sardo, con evidente deminutio per le casse della ricorrente e conseguente violazione dell’autonomia finanziaria della stessa, tutelata dagli artt. 7 e 8 dello Statuto.

3.1.- La ricorrente non ignora l’orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui, “a seguito di interventi del legislatore statale, possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni” (così, per tutte, la sent. n. 138 del 1999).

Peculiare, però, è il caso della Regione Sardegna. Come si è visto sub par. 2, il legislatore statale ha, di fatto e di diritto, riconosciuto l’insufficienza delle risorse regionali attraverso la riforma dell’art. 8 dello Statuto.

Si è già accennato che tale riforma era stata invocata proprio dal Ragioniere Generale dello Stato, come dimostra il carteggio intervenuto tra la Ragioneria e la Regione ricorrente tra l’agosto e il settembre del 2005, relativamente alla misura delle entrate di maggiore rilevanza per le finanze regionali: la compartecipazione all’imposta sul reddito e la compartecipazione all’I.V.A.

Con nota del 3 agosto 2005, prot. n. 0102482, il Ragioniere Generale rappresentava di aver presentato una proposta di quantificazione delle quote di compartecipazione I.V.A. “nell’attesa che si proceda alla revisione dell’ordinamento finanziario che consenta di trasformare la compartecipazione IVA da quota variabile a quota fissa”, e che tale proposta era stata predisposta “abbandonando [...] il criterio incrementale del tasso di inflazione che, comportando nel tempo la progressiva svalutazione in termini reali del cespite regionale, ha di fatto svilito lo strumento di garanzia previsto dallo Statuto, che mirava a consentire il tempestivo adeguamento delle entrate regionali alle mutevoli necessità di spesa derivanti dall’espletamento delle funzioni normali della Regione”. Con nota del 2 settembre 2005, prot. n. 0112371, ancora il Ragioniere Generale rappresentava che “il gettito IRPEF regionale [...] registra una crescita, nell’arco temporale considerato [1991-2003], pari all’1,9%, avallando, pertanto, la tesi della Regione circa l’anomalo trend dell’IRPEF regionale rispetto a quello nazionale”.

Ad oggi, però, dopo più di tre anni dalla data prevista di entrata a regime del nuovo sistema delle entrate regionali, la Sardegna ancora attende che lo Stato dia compiuta e integrale esecuzione alla riforma del 2006. Questa situazione, dunque, dimostra per tabulas l’insufficienza delle risorse disponibili per la Regione e, di conseguenza, dimostra l’immediata lesività di ogni manovra fiscale del legislatore statale che possa deprimere le disponibilità finanziarie regionali.



3.2.- Si aggiunga, inoltre, che:

- codesta Ecc.ma Corte, nella sent. n. 95 del 2013, ha riconosciuto che l'inerzia dello Stato nel dare esecuzione alle previsioni di cui all'art. 8 dello Statuto speciale sta generando una vera "emergenza finanziaria";

- nella stessa sent. n. 95 del 2013 si è ricordato che "negli anni seguenti alla novella legislativa del 2006, le nuove previsioni hanno ricevuto puntuale attuazione sul versante delle spese, con la conseguenza che, a decorrere dalla scadenza del periodo transitorio (2009), gli oneri relativi alla sanità, al trasporto pubblico locale e alla continuità territoriale sono venuti a gravare sul bilancio della Regione Sardegna", mentre "sul fronte delle entrate [...] lo Stato non ha trasferito alla Regione le risorse corrispondenti alle maggiori compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, così come previsto dall'art. 8 dello statuto".

- la Corte dei conti, Sez. controllo per la Regione Sardegna, nei giudizio di parificazione del bilancio regionale per l'esercizio 2011, ha affermato che "la gestione del bilancio regionale è stata pesantemente condizionata dal quadro di rigidità costituito dalla mancata soluzione della vertenza «entrate» e dall'immobilismo dei vincoli imposti da: patto di stabilità, che hanno cristallizzato l'intero quadro di riferimento finanziario alle disponibilità del 2005" (anno in cui si sono svolte le interlocuzioni sopra menzionate tra Ragioneria Generale dello Stato e Regione sull'insufficienza delle risorse regionali);

- a questo proposito ancora in sede di parificazione del bilancio, ma per il 2011 (e stavolta nella Requisitoria del Procuratore regionale) la Corte dei conti ha inteso "rinnovare l'auspicio, già espresso in occasione del referto sul rendiconto 2010, che le problematiche connesse al regime di compartecipazione al gettito dei tributi erariali siano risolte al più presto, ora anche avuto riguardo al contenuto delle sentenze della Corte costituzionale intervenute nei mesi scorsi", in quanto, "fra le fonti di finanziamento della spesa, il maggiore gettito deriva dalla compartecipazione ai tributi erariali, e ciò in particolare in seguito al venir meno dei trasferimenti statali afferenti alla sanità (art. 1, comma 836, legge 296/2006), dal 2007, finanziata totalmente dalla Regione, senza alcun apporto statale".

In conclusione, l'illegittimo depauperamento delle entrate regionali è evidente e dovrà — si confida — essere sanzionato da codesta Ecc.ma Corte costituzionale, proprio perché, nel peculiare caso della Sardegna, la riduzione delle risorse regionali risulta illegittima in ragione da inequivoci (e dallo Stato riconosciuti) dati di fatto e di diritto.

4.- Illegittimità costituzionale del comma 429 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 2013, n. 147. Il comma 429 dell'art. 1 della legge impugnata dispone quanto segue: "a seguito delle misure di cui al comma 427, per gli anni 2015, 2016 e 2017 le regioni e le province autonome, a valere sui risparmi connessi alle predette misure, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a complessivi 344 milioni di euro, mediante gli importi di cui ai commi 449-bis e 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato dai commi 497 e 499 del presente articolo. Parimenti, per gli anni 2016 e 2017 gli enti locali, mediante le percentuali recate ai commi 2 e 6 dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, come modificate dai commi 532 e 534 del presente articolo, assicurano un contributo di 275 milioni di euro annui per i comuni e di 69 milioni di euro annui per le province".

Il comma in esame pone un nuovo contributo di finanza pubblica in capo alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. Questo nuovo e ulteriore contributo di finanza pubblica è illegittimo e lesivo dell'autonomia finanziaria della ricorrente, come tutelata dagli artt. 7 e 8 dello Statuto, nonché violativo del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

Il contributo di finanza pubblica imposto col comma in esame, infatti, impone misure restrittive in capo alle Regioni (e in particolare alla Sardegna), indubbiamente eccessive tenuto conto della concreta situazione finanziaria degli enti e della loro capacità fiscale.

4.1.- Tale assunto poggia su due ordini di considerazioni.

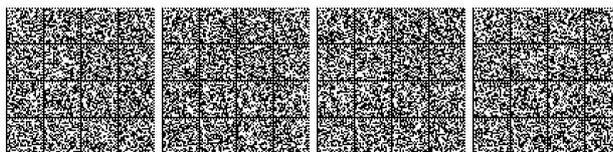
Il primo è di ordine generale, in quanto concerne la posizione di tutte le Regioni ad autonomia speciale. Esse, infatti, sono state nel tempo sottoposte ad una serie sempre crescente di contributi di finanza pubblica. Senza pretesa di esaustività, si deve segnalare che:

- l'art. 20, comma 5, del d. l. n. 98 del 2011, che ha imposto un contributo di finanza pubblica per "le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 1.000 milioni di euro per l'anno 2013 e per 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014".

- l'art. 1, comma 8, del d. l. n. 138 del 2011 ha aumentato il contributo a "2.000 milioni di euro [già] a decorrere dall'anno 2012";

- l'art. 28, comma 3, del d. l. n. 201 del 2012 ha imposto contributi a carico del comparto delle autonomie speciali pari a 860 milioni di Euro l'anno;

- l'art. 35, comma 4, del d. l. n. 1 del 2012 ha aumentato il contributo di cui all'art. 28, comma 3, di ulteriori 235 milioni di Euro;



- l'art. 15, comma 22, del d. l. n. 95 del 2012 ha imposto un ulteriore contributo pari a "900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013 e di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015", posto in capo a tutte le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

l'art. 16, comma 3, del d. l. n. 95 del 2012 ha imposto, nuovamente alle sole "Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015".

A queste previsioni, poi, debbono aggiungersi le innumerevoli misure restrittive alla spesa di tutte le Regioni, disseminate nei decreti legge recanti le manovre correttive di finanza pubblica (d. l. n. 112 del 2008; d. l. n. 78 del 2009; d. l. n. 78 del 2010; d. l. n. 98 del 2011; d. l. n. 138 del 2011; d. l. n. 95 del 2012; d. l. n. 1 del 2012, etc.).

Il secondo ordine di considerazioni concerne la specifica situazione della Regione Sardegna. Per non tediare l'Ecc.ma Corte, è sufficiente rinviare a quanto già detto nei precedenti motivi di ricorso (sub 2. e sub 3), al fine di dimostrare che la Regione soffre un pregiudizio finanziario insostenibile a causa dell'inadeguatezza del previgente regime delle entrate erariali e a causa dell'inerzia dello Stato nel dare completa esecuzione alle previsioni del nuovo regime delle entrate, di cui al novellato art. 8 dello Statuto.

4.2.- Se alle misure restrittive già disposte in precedenza si aggiungono, oggi, i 344 milioni di euro di contributo di finanza pubblica posto dal comma qui in esame, appare evidente il denunciato *vulnus* all'autonomia finanziaria regionale.

La ricorrente non ignora che, secondo la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, l'imposizione alle Regioni di contenimenti "transitori" delle spese non contrasta, di per sé, con la Costituzione e con le attribuzioni statutarie delle autonomie speciali. D'altra parte, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale insegna pure che il detto *vulnus* all'autonomia finanziaria delle Regioni deve essere apprezzato attraverso la valutazione della complessiva disponibilità di risorse per l'assicurazione dei fini istituzionali confidati alle Regioni, sicché l'illegittimità di singole disposizioni, come quella impugnata, appare evidente se misurata nei più ampio contesto degli interventi legislativi che pregiudicano, tutte insieme, l'autonomia finanziaria regionale, già sofferente (*cf.* sentt. nn. 284 del 2009, 326 del 2010, 232 del 2011, 148 del 2012).

4.3. Quanto osservato per i vincoli alla finanza regionale vale - ovviamente — anche per i limiti all'autonomia finanziaria degli enti territoriali, anch'essi colpiti dall'ultimo periodo del comma in esame. A tal proposito basti qui osservare che:

- il comparto degli enti territoriali (comuni e province) è stato soggetto a prelievi analoghi a quelli che hanno colpito le Regioni (*cf.*, per tutti, gli artt. 20 del d. l. n. 98 del 2011 e 28 del d. l. n. 201 del 2011);

- per le ragioni già indicate circa la storia recente dell'autonomia finanziaria regionale sarda, particolarmente vesiati dalle manovre di finanza pubblica sono gli enti locali sardi;

- la lesione all'autonomia finanziaria degli enti territoriali ridonda nella lesione di quella regionale, dato che la Regione è chiamata ad integrare le dotazioni finanziarie degli enti locali o a svolgere le funzioni pubbliche da questi non più gestibili.

Si deve, poi, considerare che la "materia della finanza locale, per la Regione sarda, è devoluta alla competenza legislativa esclusiva della Regione in forza dell'art. 3, lettera *b*), del relativo statuto speciale" (Corte cost., sent. n. 275 del 2007). Di conseguenza, l'illegittima e arbitraria imposizione di misure restrittive in danno degli enti locali sardi si risolve nell'indebita violazione della competenza legislativa esclusiva della ricorrente nelle materie "finanza locale" e "ordinamento degli enti locali", attribuita alla Regione dell'art. 3, comma 1, lett. *b*), dello Statuto. Anche l'ultimo periodo del comma in esame, dunque, deve essere annullato da codesta Ecc.ma Corte costituzionale.

4.4.- Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, come si è accennato, ha sovente affermato che lo Stato non può imporre alle Regioni misure restrittive con durata illimitata nel tempo, pena l'illegittima lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni medesime.

Nella sent. n. 82 del 2007 è stato afferrato che le "limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti" possono darsi solamente "in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale", mentre sono illegittime le misure restrittive poste a tempo indeterminato. Nella sent. n. 193 del 2012, poi, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ricordato che "possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)".



A questo proposito, se è vero che il contributo di finanza pubblica richiesto dal comma in esame è limitato ad un triennio (ma, si badi, anche il 2014 è inciso dalla legge impugnata, come dimostra il comma 526, del quale si dice appresso, sub par. 7), deve anche considerarsi che, come esposto *supra*, sub par. 4.2., le Regioni sono sottoposte da diversi anni (almeno dal 2010) a contributi di finanza pubblica sempre crescenti (alcuni dei quali, per inciso, non hanno limiti di tempo, ma sono imposti con una durata indefinita).

Di fatto, dunque, anche l'imposizione in esame può essere considerata come parte di un contributo di finanza pubblica che è circoscritto nel tempo solo apparentemente, ma in realtà elude il divieto di temporaneità delle misure restrittive di finanza pubblica. Di conseguenza, il comma in esame è anch'esso illegittimo, per violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost., che tutelano l'autonomia finanziaria della ricorrente.

4.5.- Infine, anche il comma qui in esame risulta violativo dell'art. 81 Cost.

Attraverso l'imposizione di continui, ripetuti e di fatto indefiniti contributi di finanza pubblica in capo alle Regioni, lo Stato viene ad eludere il principio di equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici (art. 81, comma 1, Cost.). Lo Stato, infatti, ottiene l'equilibrio finanziario a copertura delle sue spese solo attraverso un sostanzioso finanziamento ottenuto forzosamente dalle Regioni.

Inoltre, l'imposizione di continui contributi finanziari in capo alle Regioni determina anche l'elusione del principio di effettiva copertura delle spese (art. 81, comma 3, Cost.) disposte dal legislatore, copertura che viene disposta solo formalmente, mentre sono le Regioni che finanziano gli interventi statali disposti dalla legge impugnata.

5.- Illegittimità costituzionale del comma 499 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 2013, n. 147. Il comma in esame ha novellato l'art. 1, comma 454, della l. n. 228 del 2012 (legge di stabilità per il 2013). Il tenore testuale della disposizione impugnata è il seguente: "Al comma 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo periodo, la parola: «2016» è sostituita dalla seguente: «2017» e le parole: «di competenza finanziaria e» sono soppresse;

b) al primo periodo, la lettera d) è sostituita dalla seguente: «d) degli importi indicati nella seguente tabella:

Regione o Provincia autonoma	Importo (in milioni di euro)	
	Anno 2014	Anni 2015-2017
Trentino-Alto Adige	2	3
Provincia autonoma Bolzano	26	35
Provincia autonoma Trento	25	34
Friuli- Venezia Giulia	56	75
Valle d'Aosta	7	9
Sicilia	133	178
Sardegna	51	69
Totale RSS	300	403

c) al primo periodo, dopo la lettera d) è inserita la seguente: «d-bis) degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali»;

d) al secondo periodo, le parole da: «Il complesso delle spese finali» fino a: «ai sensi del presente comma» sono soppresse".

Per comprendere i profili d'illegittimità del comma in esame è necessario riportare la precedente versione del comma 454 dell'art. 1 della l. n. 228 del 2012, prima della novellazione apportata dalla legge qui impugnata. Esso prevedeva che le Regioni a statuto speciale concordano "l'obiettivo in termini di competenza finanziaria e di competenza eurocompatibile [ossia il contenuto dell'accordo sul patto di stabilità interno], determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011: a) degli importi indicati per il 2013 nella tabella di cui all'articolo 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183; b) del contributo previsto dall'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 [...] come rideterminato dall'articolo 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 [...] e dall'articolo 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 [...] c) degli importi indicati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016, emanato in attuazione dell'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 [...] d) degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali".



Gli effetti della novellazione recata dalla l. n. 147 del 2013 sono presto detti: i margini disponibili per le Autonomie speciali e per il MEF per determinare il contenuto dell'accordo sul patto di stabilità interno si riducono ulteriormente, stante l'imposizione di nuovi, maggiori oneri di finanza pubblica a carico delle Regioni e delle Province Autonome (per la Sardegna: ulteriori 51 milioni di Euro per il 2014, che diventano 69 per il triennio successivo).

5.1.- Ciò considerato, il comma in esame risulta illegittimo per due ordini di profili, separati ma connessi.

In primo luogo, debbono essere qui rinnovate le censure mosse al comma 122 dell'art. 1 della legge impugnata (*cf.* par. 2.5., che qui, per ragioni di economia processuale, interamente si richiama): la modificazione (peraltro peggiorativa per gli interessi della ricorrente) della regolamentazione del patto di stabilità interno doveva accompagnarsi allo (anzi, doveva essere preceduta dallo) adeguamento del patto di stabilità per la Regione Sardegna alla riforma delle entrate regionali intervenuta con la modifica dell'art. 8 dello Statuto.

Non avendo così operato, lo Stato ha violato gli artt. 7 e 8 dello Statuto sardo, che tutelano l'autonomia finanziaria regionale attraverso il riconoscimento della disponibilità delle quote di compartecipazione alle entrate erariali, nonché l'art. 119 Cost., che riconosce l'autonomia finanziaria delle Regioni.

L'art. 8 dello Statuto, infatti, è stato novellato al fine di rimediare alle evidenti carenze della finanza regionale, riscontrate in primo luogo proprio dalla Ragioneria Generale dello Stato. Stante la pervicace inerzia dello Stato nel negare alla Regione la possibilità di utilizzo delle risorse (anche, ma non solo, in termini di espansione della capacità di spesa regionale), l'ulteriore irrigidimento della finanza regionale (sia per il tramite delle regole del patto di stabilità che attraverso ulteriori contributi di finanza pubblica) si risolve in una evidente e grave violazione dell'autonomia finanziaria della Regione ricorrente.

Inoltre, come già si è detto in precedenza (specie sub par. 2 e sub par. 3) l'indisponibilità dei fondi spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello Statuto rende impossibile o eccessivamente oneroso per la Regione lo svolgimento delle funzioni pubbliche e dei servizi (anche essenziali, come quelli sanitari) assegnatili dalla Costituzione (artt. 117 e 119 Cost.), dallo Statuto (artt. 3, 4, 5 e 6), dalle leggi dello Stato (per tutte valga il riferimento ai commi 836 sgg. dell'art. 1 della l. n. 296 del 2006, che hanno operato gli ultimi - in ordine di tempo - trasferimenti di funzioni a carico del bilancio regionale). Di conseguenza anche quei parametri (artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto e 117 Cost.) sono tutti violati dal comma impugnato.

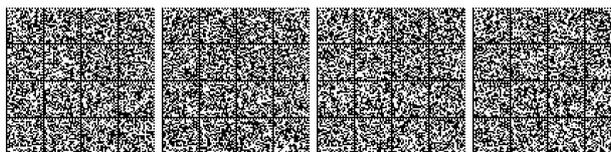
Infine è violato anche l'art. 81 Cost. perché l'impossibilità di utilizzare le anzidette risorse per lo svolgimento delle funzioni pubbliche confidate alla Regione determina — come già si è detto — l'incontrollato accumularsi di avanzi di bilancio (dovuti al blocco degli impegni di spesa) e di ingenti residui passivi (dovuti al blocco dei pagamenti regionali), sicché, a causa del mancato adeguamento del patto di stabilità regionale, il bilancio della Sardegna anno per anno si allontana dal principio di veridicità.

5.2.- In secondo luogo, si deve tenere in debito conto il fatto che, come già osservato sopra, la nuova disciplina del patto di stabilità è peggiorativa per le già depresse finanze regionali.

Anche in questo caso, dunque, è necessario rilevare che l'imposizione di nuovi oneri in capo alla ricorrente, a fronte dei già vigenti contributi di finanza pubblica e della particolare situazione finanziaria della Regione Sardegna, che ancora attende la compiuta esecuzione del novellato art. 8 dello Statuto, appare un'arbitraria e irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria regionale. Tanto si risolve, ancora una volta, nella violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost., anche in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Inoltre, si deve nuovamente denunciare la violazione dell'art. 81 Cost., ma per un ulteriore profilo. Come già si è detto in precedenza, attraverso l'imposizione di continui, ripetuti e di fatto indefiniti contributi di finanza pubblica in capo alle Regioni, lo Stato viene ad eludere il principio di equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici (art. 81, comma 1, Cost.). Lo Stato, infatti, ottiene l'equilibrio finanziario a copertura delle sue spese solo attraverso un sostanzioso finanziamento ottenuto forzosamente dalle Regioni. Inoltre, l'imposizione di continui contributi finanziari in capo alle Regioni determina anche l'elusione del principio di effettiva copertura delle spese (art. 81, comma 3, Cost.) disposte dal legislatore, copertura che viene disposta solo formalmente, mentre sono le Regioni che finanziano gli interventi statali disposti dalla legge impugnata.

6.- Illegittimità costituzionale del comma 508 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 2013, n. 147. Il comma 508 dell'art. 1 della legge impugnata prevede che, "al fine di assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico, in attuazione dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione, le nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, per essere interamente destinate alla copertura degli oneri per servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal



Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012, ratificato ai sensi della legge 23 luglio 2012, n. 114. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentiti i Presidenti delle giunte regionali interessati, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione”.

Il comma riportato riserva all'erario, per un periodo di cinque anni, le maggiori entrate derivanti dall'applicazione delle manovre di finanza pubblica dell'agosto e del dicembre del 2011.

6.1.- In questo modo, le disposizioni censurate acquisiscono alla disponibilità dello Stato maggiori entrate che dovrebbero essere di sicura spettanza regionale, quanto meno in notevole misura, in ragion del regime di compartecipazione alle entrate di cui all'art. 8 dello Statuto sardo.

Quanto al d. l. n. 201 del 2011, solo a titolo di esempio, sono maggiori entrate compartecipate dalla ricorrente quelle derivanti: *i)* dall'esclusione e/o rimodulazione del credito d'imposta per le società commerciali (art. 9); dall'emersione di “base imponibile” per le attività soggette a IVA (art. 10, commi da 1 a 7 e da 9 a 13, e art. 11); *iii)* dall'applicazione di misure sanzionatorie per il recupero di crediti non versati al fisco (art. 10, commi 8, 13-*quater*, 13-*decies*, lett. *b)*, e *c)*); *iv)* dalla rimodulazione delle aliquote sulle accise per gli idrocarburi (art. 15); *vi)* dalle disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei (art. 16); *vii)* dall'aumento delle aliquote IVA (art. 18); *viii)* dalle disposizioni in materia di imposta di bollo su conti correnti, titoli, strumenti e prodotti finanziari nonché sui valori c.d. “scudati” e sulle attività finanziarie e immobiliari detenute all'estero (art. 19).

Quanto al d. l. n. 138 del 2011, l'art. 2 determina maggiori entrate soggette a regime di compartecipazione in virtù delle seguenti misure fiscali: *i)* introduzione di un contributo di solidarietà sui redditi eccedenti € 300.000,00; incremento dell'I.V.A.; introduzione di nuove forme di giochi pubblici e lotterie istantanee; recupero dell'evasione fiscale; aumento delle aliquote sui redditi da capitale. Maggiori entrate sono dovute anche dall'anticipazione delle riduzioni di alcune esenzioni fiscali, di cui all'art. 1, comma 6, del d. l. n. 138 del 2011.

Ciò considerato, la disposizione in esame è violativa dell'art. 8 dello Statuto, perché il legislatore statale non può, in assenza di disposizioni statutarie che consentano l'istituzione di riserve erariali, escludere la ricorrente dalla compartecipazione alle entrate erariali che le spetta ai sensi dell'art. 8 dello Statuto.

Di conseguenza, è violato anche l'art. 7 dello Statuto, che riconosce e tutela l'autonomia finanziaria della Regione ricorrente, compromessa dalla sottrazione delle risorse spettanti alla Regione in forza di una precisa clausola statutaria.

6.2.- La questione della riserva all'erario delle maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale è stata scrutinata nella recente sent. n. 241 del 2012. In quel caso la Regione Sardegna, ricorrente ora come allora, aveva impugnato proprio l'art. 2, comma 36, del d. l. n. 138 del 2011, che già riservava allo Stato le maggiori entrate derivanti proprio dal d. l. n. 138 del 2011 (in pratica, quella disposizione produceva effetti in tutto analoghi a quella oggi gravata).

Sul punto codesto Ecc.mo Collegio ha affermato che “in mancanza di riserve statutarie in favore dello Stato, deve osservarsi che la normativa impugnata non è conforme allo statuto speciale. Infatti, le complessive maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale costituiscono «entrate tributarie» che l'evocato art. 8 dello statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma (se riscosse o percepite nel suo territorio), secondo le quote fisse indicate nello stesso articolo con riguardo ai diversi tributi oggetto di tale attività”.

Sulla base di tali considerazioni, codesta Ecc.ma Corte costituzionale, con la sent. n. 241 del 2012, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, del d. l. n. 138 del 2011, per via dell'inapplicabilità alla Regione autonoma Sardegna della normativa denunciata”, dovuta al fatto che l'art. 19-*bis* del d. l. n. 138 del 2011 reca una c.d. “clausola di salvaguardia” in favore delle Regioni speciali. In particolare, si osservò che “occorre muovere dall'interpretazione dell'art. 19-*bis* del decreto-legge n. 138 del 2011 [...], il quale, nel disciplinare, in via generale, il rapporto tra tale decreto e gli enti ad autonomia differenziata, dispone che: «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione”.

La legge impugnata, però, non reca alcuna clausola di salvaguardia delle attribuzioni statutarie delle Autonomie speciali. Di conseguenza, non v'è modo di evitare od escludere la lesione delle competenze statutarie della ricorrente.

6.3.- Una volta di più, poi, si deve censurare la violazione dell'art. 81 Cost. Anche attraverso l'indebita previsione d'illegittime riserve erariali lo Stato elude il principio di equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici (art. 81, comma 1, Cost.), dato che la copertura delle sue spese è ottenuta attraverso un prelievo illegittimo sulle finanze regionali.



6.4.- Inoltre, anche questa misura restrittiva di carattere finanziario, determinando un aggravamento insostenibile della finanza regionale (per le ragioni già osservate sub par. 2 e sub par. 3), impedisce alla Regione di esercitare le funzioni pubbliche confidatele dagli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto, 117 Cost. e dalle leggi dello Stato. Anche questi parametri, dunque, sono specificamente violati dal comma in esame.

7.- Illegittimità costituzionale dei commi 526 e 527 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 2013, n. 147. Seguendo l'ordine numerico dei commi impugnati, si dovrebbe ora trattare del comma 511 dell'art. 1 della legge impugnata. Ivi si prevede che "Le disposizioni di cui ai commi 508, 510 e 526 cessano di avere applicazione qualora vengano raggiunte intese, entro il 30 giugno 2014, tra lo Stato e ciascuna autonomia speciale in merito all'adozione di interventi diversi, in grado di concorrere in misura corrispondente al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il periodo considerato nei medesimi commi 508, 510 e 526". Per comodità d'esposizione, dunque, dato che il comma 511 rimanda al successivo comma 526, conviene invertire l'ordine di trattazione ed enunciare subito i motivi d'impugnazione di quest'ultima disposizione (in una con quella di cui al comma 527).

7.1.- Il comma 526 dell'art. 1 della legge impugnata stabilisce che, "per l'anno 2014, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni di euro. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, secondo gli importi indicati, per ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma, nella tabella seguente:

Regioni a statuto speciale	Accantonamenti anno 2014 (in migliaia di euro)
Valle d'Aosta	5.540
Provincia autonoma Bolzano	22.818
Provincia autonoma Trento	19.913
Friuli-Venezia Giulia	44.445
Sicilia	106.161
Sardegna	41.123
Totale	240.000"

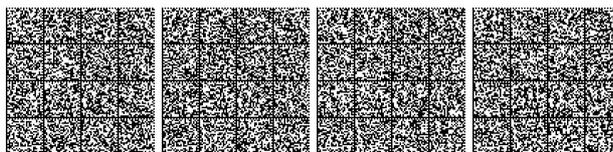
Il comma in esame, nel determinare accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione alle entrate erariali di spettanza delle Regioni a statuto speciale, determina un nuovo e ulteriore contributo di finanza pubblica in capo alle autonomie speciali.

Di conseguenza, ancora una volta la norma in esame è illegittima per violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost., anche in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto lo Stato ha imposto un onere di finanza pubblica arbitrario e irragionevole, sia in ragione delle previgenti misure restrittive, sia perché la Regione Sardegna tuttora attende la compiuta esecuzione dell'art. 8 dello Statuto, a più di quattro anni dalla data prevista di entrata a regime della riforma delle entrate regionali.

Gli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost. sono violati perché lo Stato, reiterando nel tempo contributi di finanza pubblica in capo alla Regione sempre più onerosi, ha eluso il divieto di temporaneità delle misure finanziarie restrittive gravanti sulle autonomie speciali, così perpetrando una grave lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni stesse.

Violati sono anche gli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto, in relazione agli artt. 7 e 8 dello Statuto e 117 Cost., in quanto l'onere imposto alla ricorrente, in ragione dell'emergenza finanziaria" (Corte cost., sent. n. 95 del 2013) che grava sulla Regione Sardegna, è idoneo ad impedire alla Regione l'esecuzione delle funzioni pubbliche confidate alla ricorrente dalla Costituzione e dallo Statuto.

L'art. 8 dello Statuto, si deve ripetere una volta di più, è stato novellato al fine di rimediare alle evidenti carenze della finanza regionale, riscontrate in primo luogo proprio dalla Ragioneria Generale dello Stato. Stante la pervicace inerzia dello Stato nel negare alla Regione la possibilità di utilizzo delle nuove risorse (pur al netto, si ripete, dei sacrifici comunque imposti a tutte le autonomie speciali), l'ulteriore irrigidimento della finanza regionale (sia per il tramite delle regole del patto di stabilità che attraverso ulteriori contributi di finanza pubblica) si risolve in una evidente e grave violazione dell'autonomia finanziaria della Regione ricorrente.



Ancora di conseguenza, l'indisponibilità dei fondi spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello Statuto rende impossibile o eccessivamente oneroso per la Regione lo svolgimento delle funzioni pubbliche e dei servizi (anche essenziali, come quelli sanitari) assegnatili dalla Costituzione (artt. 117 e 119 Cost.), dallo Statuto (artt. 3, 4, 5 e 6), dalle leggi dello Stato (per tutte valga il riferimento ai commi 836 sgg. dell'art. 1 della l. n. 296 del 2006, che hanno operato gli ultimi - in ordine di tempo - trasferimenti di funzioni a carico del bilancio regionale). Di conseguenza anche quei parametri (artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto e 117 Cost.) sono tutti violati dai commi impugnati (per una precisa esposizione della condizione economico finanziaria della Regione ricorrente e dell'impatto delle ulteriori misure restrittive di finanza pubblica, si rimanda ancora una volta alla più diffusa esposizione menzionata sub par. 2 e sub par. 3).

7.2.- Né vale ad escludere la lesività del comma 526 quanto previsto al successivo comma 527, ove si stabilisce che "gli importi indicati per ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma nella tabella di cui al comma 526 possono essere modificati, a invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2014, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Tale riparto è recepito con successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze".

La modificazione del contributo imposto alla Regione ricorrente (peraltro solo eventuale) farebbe permanere un onere comunque insostenibile per la finanza regionale, in ragione dei numerosi contributi di finanza pubblica imposti dallo Stato alle Regioni a partire (almeno) dal 2010 (esposti sopra, sub par. 3) e, soprattutto, in ragione del fatto che la Regione ancora non riesce a beneficiare, per colpevole inerzia statale, dell'adeguamento delle sue entrate e della relativa capacità di spesa alla novellazione dell'art. 8 dello Statuto.

Di conseguenza, dato che il comma 527 non può escludere in alcun modo la lesione dell'autonomia finanziaria della ricorrente, esso stesso è violativo degli artt. 7 e 8 dello Statuto e dell'art. 119 Cost., che tutelano e riconoscono l'autonomia finanziaria della ricorrente.

7.3.- Anche i commi qui in esame, poi, sono violativi dell'art. 81 Cost. Trattasi, come si è potuto vedere, di disposizioni che impongono nuovi contributi di finanza pubblica in capo alle Regioni, mediante i quali lo Stato aggira (e dunque viola) il principio di equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici (art. 81, comma 1, Cost.), ribaltando sulle Regioni il conseguimento dell'equilibrio di bilancio che dovrebbe conseguire con mezzi propri.

8.- Illegittimità costituzionale del comma 511 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 2013, n. 147. Il comma 511 dell'art. 1 della legge impugnata prevede che "le disposizioni di cui ai commi 508, 510 e 526 cessano di avere applicazione qualora vengano raggiunte intese, entro il 30 giugno 2014, tra lo Stato e ciascuna autonomia speciale in merito all'adozione di interventi diversi, in grado di concorrere in misura corrispondente al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il periodo considerato nei medesimi commi 508, 510 e 526".

Quest'ultimo comma consente alle Regioni di concordare strumenti alternativi per contribuire agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti ai commi 508, 510 e 526 dell'art. 1 della legge impugnata.

Non rileva, in questa sede, il comma 510, dato che esso concerne la sola Regione Valle d'Aosta ("In applicazione dell'articolo 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690, per la regione Valle d'Aosta si provvede per ciascun esercizio finanziario all'individuazione del maggior gettito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con il Presidente della giunta regionale. In caso di mancata intesa entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto del Ministero dell'economia e delle «finanze di cui al comma 508, e fino alla conclusione dell'intesa stessa, per la regione Valle d'Aosta si provvede in via amministrativa con i medesimi criteri individuati per le altre autonomie speciali").

I commi 508 e 526, come si è già detto, invece, sono radicalmente illegittimi. Il primo perché riserva allo Stato somme che, in virtù dell'art. 8 dello Statuto, dovrebbero essere compartecipate dalla Regione Sardegna. Il secondo perché sottopone la ricorrente ad un ulteriore contributo di finanza pubblica irragionevole, arbitrario e insopportabile per le casse regionali, sostanzialmente elusivo dell'obbligo di limitazione temporale delle misure restrittive per la finanza regionale.

La Regione impugna, col presente atto, anche i sopra citati commi 508 e 526, sicché l'annullamento di quelle disposizioni renderebbe privo di contenuto precettivo il comma 511, qui in esame.

Quest'ultimo, dunque, solo per estremo tuziorismo viene qui censurato, sulla base della facile constatazione che esso presuppone comunque che la ricorrente, seppure in modalità diverse, debba sopportare l'illegittimo e rovinoso onere finanziario dei commi 508 e 526 dell'art. 1 della legge impugnata.



Di conseguenza, appare evidente che anche il comma 511 è illegittimo, afflitto com'è dagli stessi vizi dei commi 508 e 526, che debbono essere qui, una volta di più, brevemente ricordati:

- è violato l'art. 8 dello Statuto, perché il comma in esame consente allo Stato di trattenere, seppure in modalità alternative, l'equivalente delle riserve erariali disposte al comma 508 dell'art. 1 della legge impugnata, in violazione della menzionata disposizione statutaria che esclude in radice la legittimità di riserve erariali;

- sono violati gli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost., anche in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dato che la Regione è chiamata a sostenere un contributo di finanza pubblica che, lo si ripete, appare arbitrario, irragionevole, elusivo dell'obbligo di durata limitata delle misure restrittive per gli enti territoriali e insopportabile per le finanze regionali, sia perché si situa a valle di numerosi, ingenti oneri finanziari posti in capo alle Regioni negli ultimi anni, sia perché lo Stato non ha ancora dato compiuta esecuzione all'art. 8 dello Statuto, come novellato dalla l. n. 296 del 2006;

- è violato l'art. 81 Cost., perché, una volta di più, lo Stato non adempie all'obbligo di perseguire l'equilibrio di bilancio e di disporre coperture adeguate per le proprie spese, trasferendo tale incombenza sulle Regioni, vessate dagli oneri finanziari di cui ai commi 508 e 526 dell'art. 1 della legge impugnata.

Inoltre, le misure restrittive di carattere finanziario oggetto del presente comma, determinando anch'esse un aggravamento insostenibile della finanza regionale (per le ragioni già osservate sub par. 2 e sub par. 3), impediscono alla Regione di esercitare le funzioni pubbliche confidate alla Regione dagli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto, 117 Cost. e dalle leggi dello Stato. Anche questi parametri, dunque, sono specificamente violati dal comma in esame.

P.Q.M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 119, 122, 142, 429, 499, 508, 511, 526 e 527 della l. 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)", pubbl. in G.U. 27 dicembre 2013, n. 302, S.O. n. 87.

Cagliari - Roma, 21 febbraio 2013

Avv. Ledda – Avv. Prof. Luciani

14C00052

N. 35

*Ordinanza del 6 novembre 2013 emessa dal Tribunale di Palermo
nel procedimento civile promosso da Cardinale Giuseppe contro INPS*

Previdenza - Pensioni - Perequazione automatica dei trattamenti pensionistici - Limitazione, per gli anni 2012 e 2013 esclusivamente a quelli di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento - Previsione che, per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS ed inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato - Lesione del dovere di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Violazione del principio di capacità contributiva - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 30 del 2004 e 316 del 2010.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25.
- Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, primo comma, 38, comma secondo, e 53.



IL TRIBUNALE

Nella causa iscritta al n. 6994/2013 R.G., promossa ex artt. 442 e ss. c.p.c. da Cardinale Giuseppe, rappresentato e difeso dagli avv.ti Alessia Sciranna e Concetta Pia Dell'Aquila ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Nunzio Pinelli in Palermo, piazza Virgilio n. 4, ricorrente;

Contro INPS, rappresentato e difeso dall'avv. Rosaria Ciancimino ed elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura distrettuale dell'istituto in Palermo, via Laurana n. 59, resistente.

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 6 novembre 2013

OSSERVA

Con ricorso depositato il 27 giugno 2013, il ricorrente indicato in epigrafe -previa rimessione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011, per contrasto con gli artt. 3, 36 comma 1, 38 comma 2, e 53 Cost., nonché con il combinato disposto degli artt. 3, 36 e 38, Cost. e con il combinato disposto degli artt. 2, 23, 53, Cost. - chiedeva dichiararsi l'illegittimità del blocco della perequazione automatica delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS per il biennio 2012/2013 e, per l'effetto, condannare l'ente previdenziale convenuto a riliquidare in proprio favore il trattamento pensionistico perequato ex legge n. 448/1998, art. 34, comma 1 ed a corrispondergli i relativi ratei maturati e non percepiti e/o percipiendi nel biennio 2012/2013, maggiorati di interessi e rivalutazione monetaria come per legge sino all'effettivo soddisfo.

Ritualmente instauratosi il contraddittorio, resisteva l'istituto convenuto, chiedendo il rigetto dei ricorsi, dei quali deduceva variamente l'improponibilità e infondatezza.

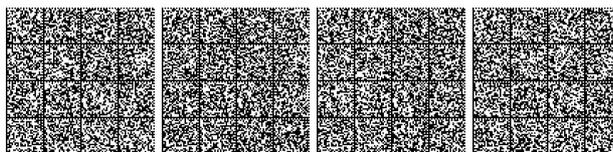
Infondata l'eccezione preliminare sollevata dall'INPS circa l'improponibilità del ricorso per mancata presentazione della domanda amministrativa.

Infatti ha ritenuto la Corte di cassazione con sentenza n. 7710/2005 che «in materia di prestazioni previdenziali l'azione giudiziaria deve essere preceduta dalla domanda amministrativa - a pena di improponibilità - solo ove la stessa sia espressamente prevista dalla legge.».

Non anche, come nella specie, in cui «il diritto ad una prestazione sia ricollegato ad un'interpretazione della legge di cui si contesta la costituzionalità».

Preliminarmente giova ricordare che nella scelta del meccanismo perequativo da utilizzare, il legislatore gode di una certa discrezionalità, atteso che il combinato disposto dell'art. 36 e 38 Cost. impone il raggiungimento del fine (l'adeguamento delle pensioni all'incremento del costo della vita), senza imporre una particolare modalità attuativa del principio indicato. Tuttavia, sebbene non esista un principio costituzionale che possa garantire l'adeguamento costante delle pensioni al successivo trattamento economico dell'attività di servizio corrispondente, il legislatore è tenuto ad individuare meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita.

Tale principio ha portato più volte la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità di disposizioni che non contenevano alcuna previsione volta ad assicurare nel tempo la conservazione del valore delle prestazioni da loro erogate. Esemplicativamente può essere ricordata la vicenda relativa alla rivalutazione dei contributi versati ai fini dell'assicurazione facoltativa per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, in relazione alla quale non era previsto alcun criterio di adeguamento del valore della contribuzione versata dal 1° gennaio 1948 in poi all'incremento del costo della vita. In tale ipotesi venne dichiarata l'illegittimità della disposizione in quanto l'omessa previsione di tale meccanismo rendeva ineffettiva la norma stessa (*cf.* Corte cost. 21 marzo 1989, n. 141). Ancora più significativo è quanto deciso dal giudice delle leggi a proposito della disciplina relativa all'indennità di disoccupazione ordinaria. A tale proposito la Corte ha osservato come «la norma impugnata mira a dare attuazione all'art. 38 Cost., il quale riconosce ai lavoratori il diritto sociale a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria» (ma il principio non muta nel caso della tutela della vecchiaia). La protezione così garantita ai lavoratori postula requisiti di effettività, tanto più che essa si collega alla tutela dei diritti fondamentali della persona sancita dall'art. 2 Cost. Ora non può ritenersi rispondente ai richiamati principi costituzionali una norma che, come quella impugnata, mentre fa consistere nella corresponsione di una somma di danaro (indennità) quell'apprestamento di mezzi adeguati alle esigenze di vita che è il contenuto della protezione costituzionale in argomento, non stabilisca, di fronte al fenomeno in atto della diminuzione del potere di acquisto della moneta, un meccanismo diretto ad assicurare anche in prospettiva temporale l'adeguatezza nei sensi suindicati dell'indennità» (*cf.* Corte cost. 27 aprile 1988, n. 497).



Ancora è stato sostenuto che «il perdurante necessario rispetto dei principi di sufficienza e di adeguatezza delle pensioni impone al legislatore, pur nell'esercizio del suo potere discrezionale di bilanciamento tra le varie esigenze di politica economica e le disponibilità finanziarie, di individuare un meccanismo in grado di assicurare un reale ed effettivo adeguamento dei trattamenti di quiescenza alle variazioni del costo della vita (...) Con la conseguenza che il verificarsi di irragionevoli scostamenti dell'entità delle pensioni rispetto alle effettive variazioni del potere di acquisto della moneta sarebbe indicativo della inidoneità del meccanismo in concreto prescelto ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia mezzi adeguati ad una esistenza libera e dignitosa nel rispetto dei principi e dei diritti sanciti dagli articoli 36 e 38 della Costituzione» (cfr: Corte cost. 23 gennaio 2004, n. 30).

Tale meccanismo è stato individuato nel sistema della perequazione automatica delle pensioni, introdotto con l'art. 18 della legge n. 153/1969.

Nonostante il suddetto pronunciamento della Corte costituzionale, il legislatore (successivamente all'entrata in vigore degli artt. 16 legge n. 843/1978, 2 decreto-legge n. 348/1992, convertito in legge n. 438/1992 e 59, comma 13, legge n. 449/1997, che hanno previsto la sospensione del meccanismo rivalutativo rispettivamente per gli anni 1979, 1993 e 1998) con la legge 24 dicembre 2007, n. 247 ha nuovamente imposto un ulteriore blocco della perequazione automatica, questa volta per l'anno 2008, dei trattamenti pensionistici eccedenti otto volte il trattamento minimo INPS e precisamente quelli di importo superiore a 3542,88 euro.

La Corte, con sentenza n. 316 del 3 novembre 2010, pur dichiarando la norma costituzionale, in quanto la mancata perequazione per un solo anno sulle pensioni di importo più elevato non incide sull'adeguatezza delle stesse, ha avvertito che la «frequente reiterazione di misure intese a» paralizzare il meccanismo perequativo «esporebbe il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere di acquisto della moneta».

La Consulta, quindi, ha ritenuto il blocco della perequazione automatica sulle pensioni di rilevante importo conforme ai dettami della Corte purché non divenga un meccanismo costantemente reiterato.

In altre parole, se è vero che la Corte costituzionale ha affermato che l'intervento sporadico del legislatore rivolto a contenere o sopprimere per un breve periodo la rivalutazione dei trattamenti pensionistici medio/alti non viola i predetti principi costituzionali, è altrettanto vero che tali affermazioni sono state bilanciate dalla considerazione che, al contrario, non è consentita la reiterazione di misure intese a paralizzare il meccanismo perequativo.

Il comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011, ha introdotto una nuova disciplina della rivalutazione automatica innovando su quella precedente. Stabilisce la norma: «in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, cantina 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite, incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante ai sensi del presente comma, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito, fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. Il comma 3, dell'art. 18, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni e integrazioni, è abrogato».

Con tale disposizione, quindi, non solo per le pensioni elevate ma anche per quelle di importo lordo superiore a 1405 euro mensili è stata abolita qualsiasi forma di perequazione e ciò non più solo per un anno (come era avvenuto per i «blocchi» rivalutativi precedenti) ma per due anni consecutivi (2012 e 2013).

Appare evidente che il legislatore non ha tenuto conto del monito della Corte costituzionale sopra enunciato e ciò tanto più che il blocco della perequazione automatica produce i suoi effetti in modo permanente, non essendo prevista alcuna forma di recupero negli anni successivi.

Osservazioni più specifiche, poi, possono proporsi in riferimento alla violazione degli artt. 3, 36 comma 1, 38 comma 2, e 53 della Costituzione, nonché del combinato disposto degli artt. 3, 36 e 38 Cost., in quanto il «blocco» della perequazione viola i principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità della prestazione previdenziale e di conservazione del trattamento pensionistico, nonché quello di universalità della imposizione di cui all'art. 53, Cost. e di non discriminazione ed uguaglianza ai fini dell'imposizione e di parità del prelievo a parità del presupposto di imposta, di cui al combinato disposto degli artt. 3, 23 e 53 Cost.

In particolare, si assumono violati:

a) il principio di cui all'art. 38 comma 2, Cost., perché la mancata rivalutazione impedisce la conservazione nel tempo del valore della pensione, menomandone l'adeguatezza;



b) il principio di cui all'art. 36 comma 1, Cost., poiché la mancata rivalutazione viola il principio di proporzionalità tra pensione (che costituisce il prolungamento in pensione della retribuzione goduta in costanza di lavoro) e retribuzione goduta durante l'attività lavorativa;

c) il principio derivante dal combinato disposto degli artt. 36, 38, 3 Cost., perché la mancata rivalutazione, violando il principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione e quello di adeguatezza della prestazione previdenziale, altera il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati;

d) il principio di universalità dell'imposizione di cui all'art. 53 Cost., nonché quello di non discriminazione ai fini dell'imposizione, di ragionevolezza nell'esercizio del potere di imposizione, nonché il principio della parità di prelievo a parità di presupposto di imposta di cui al combinato disposto degli artt. 3, 23 e 53 Cost., perché, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato, la misura adottata si configura quale prestazione patrimoniale di natura sostanzialmente tributaria, in quanto doverosa, non connessa all'esistenza di un rapporto sinallagmatico tra le parti (poiché lo Stato non ha alcun titolo a modificare i trattamenti economici di cui non è parte), collegata esclusivamente alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (*cf. ex plurimis*, Corte cost. nn. 223/2012, 141/2009, 335/2008, 334/2006, 73/2005). In proposito va inoltre ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (*cf. Corte cost. n. 223/2012*), se «l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è, infatti, suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti i cittadini necessitano. Tuttavia è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale.».

Nel caso di specie, pure considerando la discrezionalità legislativa in materia, la norma in questione viola il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante, data l'imposizione di misure (non più considerabili transitorie ed eccezionali) incidenti in modo drastico sul trattamento pensionistico solo di alcuni soggetti.

La questione di costituzionalità delle norme indicate appare quindi rilevante poiché dalla relativa decisione dipende raccoglimento o il rigetto della domanda non manifestamente infondata alla luce delle considerazioni suesposte.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge dell'11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3, 36 collima 1, 38 comma 2, e 53 Cost., nonché con il combinato disposto degli artt. 3, 36 e 38, Cost. e combinato disposto degli artt. 2, 23, 53 Cost., la questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011, nella parte in cui prevede che «in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite, incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante ai sensi del presente comma, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato.».

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge dell'11 marzo 1953, n. 87 (ex artt. 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 16 marzo 1956), con sospensione del giudizio per la fattispecie oggetto della presente rimessione.

Manda alla cancelleria per ogni adempimento di competenza.

Così deciso in Palermo, li 6 novembre 2013

Il Giudice del lavoro: ARDITO



N. 36

Ordinanza del 12 dicembre 2013 emessa dal Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da Sciorio Luigi contro Miraglia Luca e Sparagana Amalia

Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, non registrati entro il termine stabilito dalla legge - Disciplina applicabile a decorrere dalla tardiva registrazione - Determinazione della durata legale in quattro anni con rinnovo automatico alla scadenza e fissazione del canone annuo in misura pari al triplo della rendita catastale, in sostituzione del maggior importo eventualmente convenuto dalle parti - Limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) e dell'autonomia contrattuale non giustificate dalla funzione sociale del bene - Rilevante e irragionevole compressione del diritto dominicale del locatore per interessi esogeni rispetto al contenuto di esso.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 3, comma 8.
- Costituzione, art. 42 (comma secondo).

IL GIUDICE ISTRUTTORE

Sciogliendo la riserva, nel procedimento di convalida di sfratto per morosità, promosso da Luigi Sciorio — rappres. e difeso dagli avv.ti R. Saini e G. Galasso — nei confronti di Luca Miraglia e Amalia Sparagana — rappres. e difesi dall'avv. P. Calcagni — ;

OSSERVA

Sussistono i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8°, del d.lgs. n. 23 del 2011. Anzitutto, nel caso concreto sussiste la rilevanza della questione, in quanto la parte locatrice — proprietaria dell'immobile locato — ha chiesto la convalida dello sfratto per morosità in ordine ad un rapporto di locazione, ad uso abitativo, sorto con contratto stipulato il 21.10.2006, ma registrato il 20.3.2013 dal conduttore Miraglia.

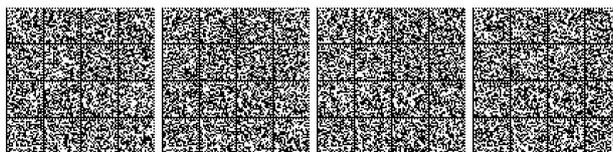
Parte convenuta ha eccepito l'applicabilità, al medesimo rapporto di locazione, delle norme di cui dell'art. 3, comma 8°, in quanto registrato tardivamente, oltre il termine di legge, nonché oltre il termine di sessanta giorni di cui alla suddetta disposizione normativa (cd. "ravvedimento operoso"), allegando di aver corrisposto al locatore, per il periodo successivo alla tardiva registrazione (oggetto del procedimento) il canone rideterminato dall'agenzia delle entrate.

La norma in esame dispone: "Ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge, si applica la seguente disciplina: a) la durata della locazione è stabilita in quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio; b) al rinnovo si applica la disciplina di cui all'articolo 2, comma 1, della citata legge n. 431 del 1998; c) a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti".

Ne conseguirebbe che al rapporto contrattuale sarebbero applicabili le norme in tema di durata e di determinazione del canone, secondo i criteri dettati dal citato art. 3, comma 8° (al riguardo, in dottrina, sono state formulate le diverse tesi dell'eterointegrazione del contenuto contrattuale, a norma degli artt. 1339 e 1419, 2° comma, c.c., e della formazione di un contratto nuovo tra le parti a seguito della registrazione tardiva).

Ora, al fine di delibare la domanda di risoluzione contrattuale per morosità occorre necessariamente applicare la normativa sopravvenuta di cui al d.lgs. n. 23/2011, verificando la fondatezza dell'eccezione impeditiva sollevata dalla parte convenuta in ordine alla tardiva registrazione e, dunque, all'applicabilità delle norme richiamate.

Va, altresì, premesso che tale normativa è applicabile anche — come nella fattispecie concreta — ai rapporti di locazione in corso alla data d'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 (7.4.2011), come reso evidente dalla formulazione del comma 10° dello stesso art. 8, secondo cui la disciplina di cui ai commi 8 e 9 non si applica ove la registrazione sia effettuata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.



L'espressa previsione della possibilità di registrare tardivamente il contratto nel termine stabilito di 60 gg. esclude l'interpretabilità della norma di cui al comma 8° nel senso della relativa applicazione ai soli rapporti locatizi sorti dopo l'entrata in vigore del d.lgs. (come pure in parte della giurisprudenza di merito è stato sostenuto), atteso che, in tal caso, il termine medesimo non potrebbe essere, verosimilmente, garantito nella sua pienezza, eccettuati i contratti stipulati proprio nello stesso giorno dell'entrata in vigore del decreto.

L'interpretazione letterale è corroborata da quella logico-sistematica, in quanto la "ratio legis" è consistita nel chiaro intento di introdurre una normativa sostanzialmente sanzionatoria nei confronti del locatore il quale non avesse tempestivamente registrato il contratto di locazione, con finalità di palese deterrenza in ordine alla futura stipula di contratti locatizi non registrati nel termine di legge.

Detto ciò, la norma in questione appare confliggente con l'art. 42, comma 2°, Cost., secondo cui "la proprietà privata è garantita e riconosciuta dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti".

Al riguardo, l'art. 3, comma 8°, del d.lgs. n. 23/2011, nel caso di omessa o tardiva registrazione del contratto di locazione, ha disposto l'applicabilità automatica delle richiamate norme in tema di durata e di determinazione del canone.

Entrambe le norme "etero-integratrici" del contratto hanno introdotto rilevanti e significative limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) da far seriamente dubitare del doveroso rispetto del precetto costituzionale, considerato che tali limitazioni non appaiono afferire alla funzione sociale della proprietà.

In particolare, va osservato che la formulazione dell'art. 42 Cost. — espressiva della connotazione del nostro ordinamento quale stato sociale di diritto — garantisce la proprietà, quale diritto soggettivo dell'individuo, ma ne prevede limitazioni al solo fine di assicurare l'adempimento dei doveri di solidarietà sociale e umana, di cui all'art. 2 Cost.

Pertanto, la funzione sociale costituisce il criterio-cardine cui commisurare ogni intervento legislativo diretto a introdurre nell'ordinamento limiti e compressioni del diritto dominicale (salva la norma di cui al comma 3° in tema di espropriazione).

Ciò equivale a sostenere che il legislatore può certamente limitare la proprietà privata, in tutte le sua facoltà espressive, ma deve rispettare il limite teleologico della funzionalità alle esigenze delle collettività, mediante un bilanciamento di interessi di rango costituzionale che non può tradursi in uno "svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto" (v. sentenza Corte cost. n. 55/1968).

Tale argomentazione induce ad una ulteriore deduzione logica, consistente nell'affermare che ogni limitazione del contenuto della proprietà privata deve concretizzarsi in una sorta di corrispondente utilità che tragga origine dalla medesima proprietà.

In altri termini, secondo il disposto dell'art. 42 Cost., la proprietà può essere soggetta a riduzioni del suo contenuto solo se tale limitazione afferisca ad utilità che lo stesso diritto dominicale assicura in ordine ai doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. o ad altri diritti di rilevanza costituzionale.

Ora, nella fattispecie, la norma oggetto dell'ordinanza, riguardo ai contratti di locazione ad uso abitativo, ha introdotto rilevanti limitazioni della proprietà immobiliare e della stessa autonomia contrattuale, come detto, attraverso l'imposizione di un determinato ammontare del canone periodico e di una nuova durata del rapporto contrattuale, quale conseguenza della omessa o tardiva registrazione del contratto, cioè di una condotta in violazione di un obbligo tributario.

L'integrazione contrattuale prevista dal d.lgs. n. 23/2011 appare una sanzione comminata con la chiara finalità di apprestare — rispetto al proprietario-locatore — un forte deterrente afferente alla violazione della norma tributaria.

Ora, tale soluzione legislativa costituisce un'evidente compressione delle facoltà del proprietario il quale, per la sua condotta fiscalmente illegittima, subisce, di fatto (oltre, naturalmente, alle sanzioni di legge) l'imposizione di un contenuto del contratto di locazione che incide notevolmente sia sul reddito da locazione (in quanto calcolato secondo criteri predeterminati, palesemente inferiori ai canoni di mercato), che sul diritto alla restituzione della cosa locata (atteso che, dalla registrazione, volontaria o d'ufficio, tardiva è computata "ab novo" la durata quadriennale minima di legge, con tendenziale rinnovo per altro quadriennio, salvo diniego motivato, a norma dell'art. 2, comma 1°, della legge n. 431/98).

Tali limitazioni del diritto del locatore-proprietario appaiono di consistente ed incisivo contenuto, considerato il sostanziale svuotamento dell'autonomia privata in ordine alla pattuizione del canone di locazione, e il procrastinarsi del periodo di durata contrattuale, ben oltre quello di cui alla legge n. 431/98.



Le norme introdotte dall'art. 3, comma 8°, del d.lgs. n. 23/2011 sono state indubbiamente finalizzate al raggiungimento di un interesse generale della collettività (cioè l'adempimento dell'obbligo di pagare i tributi), ma non costituiscono certo espressione teleologica di una compressione del diritto di proprietà corrispondente ad un'utilità sociale che lo stesso diritto garantisce.

Tali limitazioni del diritto di proprietà, nell'ambito del rapporto di locazione, non afferiscono in alcun modo alla funzione sociale della medesima proprietà (cioè la cosa locata) dirette, invece, a soddisfare un interesse generale esogeno ed esorbitante dal connotato ontologico del diritto dominicale.

Al riguardo, nell'ambito della giurisprudenza della Corte Cost., in tema di (asserita) violazione dell'art. 42 Cost., l'orientamento consolidato è sempre consistito nell'effettuare un bilanciamento tra il diritto di proprietà e altri interessi di rango costituzionale la cui tutela s'appalesi inerente allo stesso diritto dominicale.

In particolare, in tema di affitto di fondi rustici, la Corte ha affermato il principio per cui è legittima la compressione della proprietà mediante un canone predeterminato per legge, in una misura ritenuta equa dal legislatore, allorché il sacrificio della proprietà avvenga a favore dell'affittuario che coltivi direttamente la terra, con la propria forza-lavoro o dei suoi familiari, e negando invece la legittimità alla compressione del diritto che avvenga a favore di un affittuario imprenditore che faccia lavorare da terzi la terra presa in affitto (Corte Cost., n. 155/1972; n. 153/1977).

Da tali pronunce è dato desumere che è legittimo limitare il contenuto del diritto di proprietà dell'affittante solo qualora ciò si traduca in un'utilità della stessa proprietà a favore del coltivatore-affittuario; in altri termini, la compressione della proprietà è declinata quale corrispondente interesse costituzionalmente rilevante a favore di terzi meritevoli di tutela rispetto al medesimo bene oggetto dell'intervento legislativo.

Al riguardo, può essere ricordata anche la legislazione in tema di equo-canone, che introdusse limiti alla proprietà, per garantire e soddisfare interessi generali afferenti alla locazione ad uso abitativo della stessa proprietà oggetto di limitazione.

Se ne deduce, altresì, che la funzione sociale della proprietà è l'unico parametro della limitazione del diritto di proprietà, sicché quest'ultimo non dovrebbe subire compressioni rilevanti ed irragionevoli finalizzate esclusivamente a soddisfare interessi del tutto esogeni al contenuto del diritto in questione, quantunque di rango costituzionale.

Nel caso concreto, ricorre tale ipotesi, posto che l'applicazione della norma che predetermina l'importo del canone di locazione secondo i criteri ivi previsti (cd. "canone catastale") non garantisce alcuna funzione sociale dell'immobile locale, ma integra, nella sostanza, un'imposizione contrattuale di carattere sanzionatorio per infedeltà fiscale.

La forte compressione del diritto di proprietà del locatore è altresì irragionevole, perché può protrarsi per una durata tendenzialmente di otto anni, applicando le norme di cui alla legge n. 431/98.

Inoltre, va evidenziata la notoria inadeguatezza dei parametri desumibili dai criteri catastali (notoriamente anacronistici), quale ulteriore indizio di lesività del diritto dominicale.

Giova, altresì, rilevare che l'interesse statale a garantire l'osservanza delle norme tributarie è oggetto di piena tutela giuridica, attraverso le norme sanzionatorie vigenti in tema di accertamento e repressione dell'illecito fiscale.

P.Q.M.

Letti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, e art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 87

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8°, del d.lgs. n. 23/2011, per violazione dell'art. 42 Cost.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei Deputati.

Dispone che, all'esito, il fascicolo sia trasmesso, unitamente alla prova delle eseguite notificazioni e comunicazioni, alla Corte Costituzionale.

Sospende il giudizio.

Napoli, 10 dicembre 2013

Il g.u.: CAIAZZO

14C00047



n. 37

Ordinanza del 13 novembre 2013 emessa dal Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da Galletta Felicia Ornella contro Barone Paolo

Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, non registrati entro il termine stabilito dalla legge - Disciplina applicabile a decorrere dalla tardiva registrazione - Determinazione della durata legale in quattro anni con rinnovo automatico alla scadenza e fissazione del canone annuo in misura pari al triplo della rendita catastale, in sostituzione del maggior importo eventualmente convenuto dalle parti - Limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) e dell'autonomia contrattuale non giustificate dalla funzione sociale del bene - Rilevante e irragionevole compressione del diritto dominicale del locatore per interessi esogeni rispetto al contenuto di esso.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 3, comma 8.
- Costituzione, art. 42 (comma secondo).

IL GIUDICE ISTRUTTORE

Sciogliendo la riserva;

OSSERVA

Sussistono i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8°, del d.lgs. n. 23 del 2011. Anzitutto, nel caso concreto sussiste la rilevanza della questione, in quanto la parte locatrice — proprietaria dell'immobile locato — ha chiesto che fosse dichiarata la cessazione del rapporto di locazione, ad uso abitativo, sulla base di un contratto stipulato nel 2005, ma registrato il 7.6.2011.

Parte convenuta ha eccepito l'applicabilità, al medesimo rapporto di locazione, delle norme di cui dell'art. 3, comma 8°, in quanto registrato tardivamente, oltre il termine di legge, nonché oltre il termine di sessanta giorni di cui alla suddetta disposizione normativa (cd. "ravvedimento operoso").

La norma in esame dispone: Ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge, si applica la seguente disciplina: *a)* la durata della locazione è stabilita in quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio; *b)* al rinnovo si applica la disciplina di cui all'articolo 2, comma 1, della citata legge n. 431 del 1998; *c)* a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti".

Ne conseguirebbe che al rapporto contrattuale sarebbero applicabili le norme in tema di durata e di determinazione del canone, secondo i criteri dettati dal citato art. 3, comma 8° (al riguardo, in dottrina, sono state formulate le diverse tesi dell'eterointegrazione del contenuto contrattuale, a norma degli artt. 1339 e 1419, 2° comma, c.c., e della formazione di un contratto nuovo tra le parti a seguito della registrazione tardiva).

Ora, al fine di delibare la domanda di accertamento della scadenza contrattuale occorre necessariamente applicare la normativa sopravvenuta di cui al d.lgs. n. 23/2011, verificando la fondatezza dell'eccezione impeditiva sollevata dalla parte convenuta in ordine alla tardiva registrazione e, dunque, all'applicabilità delle norme richiamate.

Va, altresì, premesso che tale normativa è applicabile anche — come nella fattispecie concreta — ai rapporti di locazione in corso alla data d'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 (7.4.2011), come reso evidente dalla formulazione del comma 10° dello stesso art. 8, secondo cui la disciplina di cui ai commi 8 e 9 non si applica ove la registrazione sia effettuata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

L'espressa previsione della possibilità di registrare tardivamente il contratto nel termine stabilito di 60 gg. esclude l'interpretabilità della norma di cui al comma 8° nel senso della relativa applicazione ai soli rapporti locatizi sorti dopo l'entrata in vigore del d.lgs. (come pure in parte della giurisprudenza di merito è stato sostenuto), atteso che, in tal caso, il termine medesimo non potrebbe essere, verosimilmente, garantito nella sua pienezza, eccettuati i contratti stipulati proprio nello stesso giorno dell'entrata in vigore del decreto.

L'interpretazione letterale è corroborata da quella logico-sistematica, in quanto la "ratio legis" è consistita nel chiaro intento di introdurre una normativa sostanzialmente sanzionatoria nei confronti del locatore il quale non avesse tempestivamente registrato il contratto di locazione, con finalità di palese deterrenza in ordine alla futura stipula di contratti locatizi non registrati nel termine di legge.



Detto ciò, la norma in questione appare confliggente con l'art. 42, comma 2°, Cost., secondo cui "la proprietà privata è garantita e riconosciuta dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti".

Al riguardo, l'art. 3, comma 8°, del d.lgs. n. 23/2011, nel caso di omessa o tardiva registrazione del contratto di locazione, ha disposto l'applicabilità automatica delle richiamate norme in tema di durata e di determinazione del canone.

Entrambe le norme "etero-integratrici" del contratto hanno introdotto rilevanti e significative limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) da far seriamente dubitare del doveroso rispetto del precetto costituzionale, considerato che tali limitazioni non appaiono afferire alla funzione sociale della proprietà.

In particolare, va osservato che la formulazione dell'art. 42 Cost. — espressiva della connotazione del nostro ordinamento quale stato sociale di diritto — garantisce la proprietà, quale diritto soggettivo dell'individuo, ma ne prevede limitazioni al solo fine di assicurare l'adempimento dei doveri di solidarietà sociale e umana, di cui all'art. 2 Cost.

Pertanto, la funzione sociale costituisce il criterio-cardine cui commisurare ogni intervento legislativo diretto a introdurre nell'ordinamento limiti e compressioni del diritto dominicale (salva la norma di cui al comma 3° in tema di espropriazione).

Ciò equivale a sostenere che il legislatore può certamente limitare la proprietà privata, in tutte le sue facoltà espressive, ma deve rispettare il limite teleologico della funzionalità alle esigenze delle collettività, mediante un bilanciamento di interessi di rango costituzionale che non può tradursi in uno "svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto" (v. sentenza Corte Cost. n. 55/1968).

Tale argomentazione induce ad una ulteriore deduzione logica, consistente nell'affermare che ogni limitazione del contenuto della proprietà privata deve concretizzarsi in una sorta di corrispondente utilità che tragga origine dalla medesima proprietà.

In altri termini, secondo il disposto dell'art. 42 Cost., la proprietà può essere soggetta a riduzioni del suo contenuto solo se tale limitazione afferisca ad utilità che lo stesso diritto dominicale assicura in ordine ai doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. o ad altri diritti di rilevanza costituzionale.

Ora, nella fattispecie, la norma oggetto dell'ordinanza, riguardo ai contratti di locazione ad uso abitativo, ha introdotto rilevanti limitazioni della proprietà immobiliare e della stessa autonomia contrattuale, come detto, attraverso l'imposizione di un determinato ammontare del canone periodico e di una nuova durata del rapporto contrattuale, quale conseguenza della omessa o tardiva registrazione del contratto, cioè di una condotta in violazione di un obbligo tributario.

L'integrazione contrattuale prevista dal d.lgs. n. 23/2011 appare una sanzione comminata con la chiara finalità di apprestare — rispetto al proprietario-locatore — un forte deterrente afferente alla violazione della norma tributaria.

Ora, tale soluzione legislativa costituisce un'evidente compressione delle facoltà del proprietario il quale, per la sua condotta fiscalmente illegittima, subisce, di fatto (oltre, naturalmente, alle sanzioni di legge) l'imposizione di un contenuto del contratto di locazione che incide notevolmente sia sul reddito da locazione (in quanto calcolato secondo criteri predeterminati, palesemente inferiori ai canoni di mercato), che sul diritto alla restituzione della cosa locata (atteso che, dalla registrazione, volontaria o d'ufficio, tardiva è computata "ab novo" la durata quadriennale minima di legge, con tendenziale rinnovo per altro quadriennio, salvo diniego motivato, a norma dell'art. 2, comma 1°, della legge n. 431/98).

Tali limitazioni del diritto del locatore-proprietario appaiono di consistente ed incisivo contenuto, considerato il sostanziale svuotamento dell'autonomia privata in ordine alla pattuizione del canone di locazione, e il procrastinarsi del periodo di durata contrattuale, ben oltre quello di cui alla legge n. 431/98.

Le norme introdotte dall'art. 3, comma 8°, del d.lgs. n. 23/2011 sono state indubbiamente finalizzate al raggiungimento di un interesse generale della collettività (cioè l'adempimento dell'obbligo di pagare i tributi), ma non costituiscono certo espressione teleologica di una compressione del diritto di proprietà corrispondente ad un'utilità sociale che lo stesso diritto garantisce.

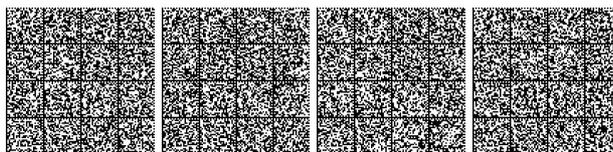
Tali limitazioni del diritto di proprietà, nell'ambito del rapporto di locazione, non afferiscono in alcun modo alla funzione sociale della medesima proprietà (cioè la cosa locata) dirette, invece, a soddisfare un interesse generale esogeno ed esorbitante dal connotato ontologico del diritto dominicale.

Al riguardo, nell'ambito della giurisprudenza della Corte Cost., in tema di (asserita) violazione dell'art. 42 Cost., l'orientamento consolidato è sempre consistito nell'effettuare un bilanciamento tra il diritto di proprietà e altri interessi di rango costituzionale la cui tutela s'appalesi inerente allo stesso diritto dominicale.

In particolare, in tema di affitto di fondi rustici, la Corte ha affermato il principio per cui è legittima la compressione della proprietà mediante un canone predeterminato per legge, in una misura ritenuta equa dal legislatore, allorché il sacrificio della proprietà avvenga a favore dell'affittuario che coltivi direttamente la terra, con la propria forza-lavoro o dei suoi familiari, e negando invece la legittimità alla compressione del diritto che avvenga a favore di un affittuario imprenditore che faccia lavorare da terzi la terra presa in affitto (Corte Cost., n. 155/1972; n. 153/1977).

Da tali pronunce è dato desumere che è legittimo limitare il contenuto del diritto di proprietà dell'affittante solo qualora ciò si traduca in un'utilità della stessa proprietà a favore del coltivatore-affittuario; in altri termini, la compressione della proprietà è declinata quale corrispondente interesse costituzionalmente rilevante a favore di terzi meritevoli di tutela rispetto al medesimo bene oggetto dell'intervento legislativo.

Al riguardo, può essere ricordata anche la legislazione in tema di equo-canone, che introdusse limiti alla proprietà, per garantire e soddisfare interessi generali afferenti alla locazione ad uso abitativo della stessa proprietà oggetto di limitazione.



Se ne deduce, altresì, che la funzione sociale della proprietà è l'unico parametro della limitazione del diritto di proprietà, sicché quest'ultimo non dovrebbe subire compressioni rilevanti ed irragionevoli finalizzate esclusivamente a soddisfare interessi del tutto esogeni al contenuto del diritto in questione, quantunque di rango costituzionale.

Nel caso concreto, ricorre tale ipotesi, posto che le citate limitazioni delle facoltà del proprietario-locatore non garantiscono alcuna funzione sociale dell'immobile locale, ma integrano, nella sostanza, un'imposizione contrattuale di carattere sanzionatorio per infedeltà fiscale.

Giova, altresì, rilevare che l'interesse statale a garantire l'osservanza delle norme tributarie è oggetto di piena tutela giuridica, attraverso le norme sanzionatorie vigenti in tema di accertamento e repressione dell'illecito fiscale.

P.Q.M.

Letti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8°, del d.lgs. n. 23/2011, per violazione dell'art. 42 Cost.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei Deputati.

Dispone che, all'esito, l'ordinanza sia trasmessa alla Corte Costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Sospende il giudizio.

Napoli, 13 novembre 2013

Il g.u.: CAIAZZO

14C00048

n. 38

Ordinanza del 22 novembre 2013 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Passarella Aniello contro Majello Anna, Majello Gabriella e Condominio via Macedonio Melloni n. 11 - Napoli

Procedimento civile - Impugnazioni - Decorrenza del termine "lungo" per l'impugnazione previsto dell'art. 327, primo comma, c.p.c. (nel testo anteriore alla modifica del 2006) - Identificazione del *dies a quo* nel caso in cui sulla sentenza oggetto di impugnazione siano state apposte due date, una (precedente) di deposito, senza espressa indicazione che il documento contiene soltanto la minuta del provvedimento, e l'altra (successiva) di pubblicazione - Interpretazione delle Sezioni unite della Cassazione, consolidatasi come diritto vivente, secondo cui tutti gli effetti giuridici derivanti dalla pubblicazione della sentenza (e quindi anche la decorrenza del termine previsto dall'art. 327, primo comma, c.p.c.) si producono già dalla prima data del deposito, anziché dalla seconda data attestante l'effettiva pubblicazione della sentenza - Disparità di trattamento a seconda che le attività di mero deposito e di effettiva pubblicazione della sentenza avvengano o meno contestualmente - Lesione della pienezza e della certezza del diritto di difesa delle parti costituite in giudizio - Irragionevole sottrazione ad esse di una frazione di tempo utile per l'impugnazione.

- Codice di procedura civile, combinato disposto degli artt. 133, primo comma, e 327, primo comma (nel testo antecedente alla modifica recata dall'art. 46, comma 17, della legge 18 giugno 2009, n. 69).
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, e 24, commi primo e secondo.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso (iscritto ai N.R.G. 28514/07) proposto da Passarella Aniello (C.F.: PSS NLL 47A05 H2430), rappresentato e difeso, in forza di procura speciale a margine del ricorso, dagli avv.ti Giuseppe Viparelli e Carlo Arrotta ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo, in Roma, viale Bruno Buozzi, n. 19, ricorrente;



Contro Majello Anna, Majello Gabriella e Condominio via Macedonio Melloni n. 11 - Napoli, in persona dell'amministratore *pro tempore*, intimati;

Avverso la sentenza n. 3137/06 della Corte di appello di Napoli, depositata il 7 novembre 2006 (e non notificata);

Udita la relazione della causa svolta nell'udienza pubblica del 3 ottobre 2013 dal Consigliere relatore dott. Vincenzo Mazzacane;

Udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Maurizio Vetardi, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso depositato il 19 novembre 1989 nella cancelleria dell'allora Pretura di Napoli, la sig.ra Vitolo Emilia, premesso di essere proprietaria di un terraneo sito in Napoli, via Macedonio Melloni n. 11, condotto in locazione ad uso rivendita di vini e cibi cotti dal sig. Passerella Aniello, nonché delle due unità ad esso soprastanti, pure locate a terzi, chiedeva l'emissione di un provvedimento d'urgenza ex art. 700 c.p.c. al fine di conseguire l'ordine di sgombero dei locali a causa delle infiltrazioni in atto nei suddetti immobili.

Ottenuto il provvedimento cautelare pretorile, la Vitolo, con atto di citazione notificato il 31 ottobre 1990, introduceva il conseguente giudizio di merito nei confronti del Passerella Aniello dinanzi al Tribunale di Napoli, onde sentir confermato il suddetto provvedimento e conseguire la condanna dello stesso convenuto al risarcimento dei danni. Costituendosi in giudizio il Passerella chiedeva il rigetto delle domande attrici e, in via riconvenzionale, invocava la condanna della Vitolo al risarcimento dei danni per mancato uso della cosa locata, instando, simultaneamente, per la chiamata in causa del Condominio di via Melloni, n. 11 di Napoli, nei cui confronti si rendeva necessario estendere il contraddittorio. Intervenivano, poi, volontariamente in giudizio Majello Anna e Majello Gabriella, a seguito del decesso della dante causa Vitolo Emilia, mentre il predetto Condominio, evocato in giudizio, rimaneva contumace.

La Sezione stralcio dell'adito Tribunale di Napoli, con sentenza n. 8727 del 2003, convalidava il provvedimento d'urgenza e rigettava le altre domande.

Proposto appello da parte del Passerella, al quale resistevano Majello Anna e Majello Gabriella (che formulavano, a loro volta, appello incidentale), nella contumacia del predetto Condominio, la Corte di appello di Napoli, con sentenza n. 3137 del 2006 (depositata il 7 novembre 2006), dichiarava l'inammissibilità del gravame principale e la conseguente inefficacia di quello incidentale, compensando tra le parti costituite le spese del grado.

A sostegno dell'adottata pronuncia la Corte partenopea ravvisava l'inammissibilità dell'appello del Passerella sul presupposto che lo stesso (depositato il 13 luglio 2004) fosse stato proposto oltre il termine di cui all'art. 327 c.p.c., considerando che esso si sarebbe dovuto far decorrere dalla data dell'8 aprile 2003, in cui era stata annotata dal cancelliere — in calce alla sentenza impugnata — l'avvenuto deposito della sentenza stessa (al quale ricondurre la giuridica esistenza del provvedimento ai sensi dell'art. 133, comma 1, c.p.c.), e non dalla data del 28 luglio 2003, alla quale di riferiva l'annotazione successivamente apposta dallo stesso cancelliere relativa all'attestazione dell'intervenuta pubblicazione della sentenza medesima.

2. Avverso la suddetta sentenza di appello ha proposto rituale ricorso per cassazione il Passerella riferito a due motivi, in ordine al quale nessuna delle parti intime ha svolto attività difensiva in questa sede. All'esito della camera di consiglio e della relativa votazione sulla soluzione decisoria da adottare, il Presidente del collegio ha affidato la stesura della motivazione della presente ordinanza al Cons. Carrato.

3. Con il primo motivo il ricorrente, denunciando la violazione e l'errata applicazione dell'art. 327 c.p.c. in riferimento all'art. 133 c.p.c., ha assunto che la Corte territoriale aveva illegittimamente dichiarato l'appello inammissibile in quanto tardivo avendo fatto decorrere il termine annuale (maggiorato di quello imputabile alla sospensione feriale) per l'impugnazione, anziché dalla data di pubblicazione della sentenza di primo grado del 28 luglio 2003, coincidente con quella annotata nel registro cronologico ed attestata dalla cancelleria nell'avviso di deposito notificato ai procuratori, da quella antecedente dell'8 aprile 2003, in base ad una generica attestazione di deposito apposta in calce alla sentenza stessa. A sostegno della formulata censura il Passerella ha inteso affermare che alla prima attestazione non si sarebbe potuta riconoscere alcuna valenza certificativa ufficiale, sia perché appariva del



tutto incerta l'attribuzione al cancelliere, sia perché la relativa stampigliatura non consentiva di determinare con certezza se l'atto depositato a quella data rispondeva a tutti i requisiti di esistenza della sentenza. A tal riguardo lo stesso ha ulteriormente evidenziato che, ai sensi dell'art. 133 c.p.c., mentre il deposito della sentenza costituisce elemento essenziale per l'esistenza della stessa, le altre formalità previste dal secondo comma dello stesso articolo (ovvero l'annotazione in calce, l'annotazione nel registro cronologico e la comunicazione alle parti costituite), pur essendo estrinseche all'atto e, quindi, non incidenti sull'esistenza e sulla validità dello stesso, concorrono, tuttavia, al raggiungimento del complessivo obiettivo a cui è finalizzata la norma, ossia a rendere la decisione pubblica ed accessibile alle parti ed a chiunque vi abbia interesse.

A corredo di tale doglianza il ricorrente ha ritualmente prospettato — ai sensi dell'art. 366-bis c.p.c. (*“ratione temporis”* applicabile nella specie, risultando la sentenza impugnata pubblicata il 7 novembre 2006) — il seguente quesito di diritto: “dica la Corte se è vero che, quanto meno ai fini della decorrenza del termine per l'impugnazione di cui all'art. 327 c.p.c., la data di pubblicazione della sentenza deve coincidere con quella indicata dalla cancelleria nell'avviso di deposito comunicato alle parti, ai sensi del secondo comma dell'art. 133 c.p.c., specie se corrispondente a quella formalmente annotata come «pubblicazione» in calce alla sentenza ed anche se in presenza di altre e precedenti stampigliature”.

Con il secondo motivo il ricorrente ha dedotto il vizio di motivazione circa il punto decisivo della controversia attinente alla ritenuta erronea applicazione degli artt. 133 e 327 c.p.c., denunciando — anche in relazione al citato art. 366-bis c.p.c. — l'illogicità e l'inadeguatezza del percorso argomentativo adottato dalla Corte partenopea nella parte in cui aveva ritenuto che, nell'ipotesi di corrispondenza tra la data di pubblicazione contenuta nella comunicazione ex ad. 133 c.p.c. ed una (apposta in data antecedente) delle due apparentemente risultanti in calce al provvedimento, aveva dato prevalenza a quest'ultima, anziché attribuirle una valenza esclusivamente interna all'Ufficio. In altri termini, la difesa del Passerella ha inteso porre in risalto che, di fronte alla sussistenza di due diverse annotazioni, la Corte territoriale avrebbe dovuto accertare e motivare *“aliunde”* — sulla scorta di specifici elementi probatori — la conoscenza da parte di esso appellante della datazione portata dall'annotazione non corrispondente a quella contenuta nell'avviso comunicato dalla cancelleria, non essendo, invece, sufficiente l'apodittica affermazione relativa ai momenti di venire in essere dell'atto, peraltro resa in assoluto dispregio della formale certificazione rilasciata dalla cancelleria del Tribunale di primo grado e prodotta in atti, attestante la pubblicazione avvenuta in data 28 luglio 2003.

4. Rileva il collegio che le due censure formulate con il ricorso — esaminabili congiuntamente essendo palesemente connesse e riferite alla medesima questione processuale sulla quale si è fondata la sentenza di appello — ripropongono la delicata problematica della corretta e logica interpretazione del combinato disposto dei primi due commi dell'art. 133 c.p.c. in relazione alla previsione contenuta nell'art. 327 c.p.c., riguardante la contemplata decorrenza del c.d. termine lungo (ora, peraltro, ridotto a sei mesi per effetto della modifica apportata dall'art. 46, comma 17, della legge 18 giugno 2009, n. 69, ma applicabile solo ai giudizi instaurati dopo l'entrata in vigore della legge appena citata) per l'impugnazione (in caso di mancata notificazione della sentenza impugnabile) dalla “pubblicazione della sentenza” (per il giudizio in discorso — introdotto nel 1990 — computabile, *“ratione temporis”*, in un anno e 46 giorni, in base alla pregressa disciplina del primo comma dello stesso art. 327 c.p.c., correlato all'applicabilità dell'art. 1, comma 1, della legge 7 ottobre 1969, n. 742, in materia di sospensione dei termini processuali nel periodo feriale dal 1° agosto al 15 settembre).

5. Il collegio è pienamente consapevole che sulla questione in esame è, recentemente, intervenuta, ai fini della risoluzione del contrasto insorto precedentemente in seno alle sezioni semplici, la sentenza delle Sezioni unite n. 13794 del 1° agosto 2012, con la quale è stato affermato il seguente principio di diritto (peraltro consono a quello fatto proprio nella sentenza della Corte di appello di Napoli, qui impugnata): “a norma dell'art. 133 c.p.c., la consegna dell'originale completo del documento-sentenza al cancelliere, nella cancelleria del giudice che l'ha pronunciata, avvia il procedimento di pubblicazione, il quale si compie, senza soluzione di continuità, con la certificazione del deposito mediante l'apposizione, in calce al documento, della firma e della data del cancelliere, che devono essere contemporanee alla data della consegna ufficiale della sentenza, in tal modo resa pubblica per effetto di legge. È pertanto da escludere che il cancelliere, preposto, nell'espletamento di tale attività, alla tutela della fede pubblica (art. 2699 c.c.), possa attestare che la sentenza, già pubblicata, ai sensi dell'art. 133 c.p.c., alla data del suo deposito, viene pubblicata in data successiva, con la conseguenza che, ove sulla sentenza siano state apposte due date, una di deposito, senza espressa specificazione che il documento contiene soltanto la minuta del provvedimento, e l'altra di pubblicazione, tutti gli effetti giuridici derivanti dalla pubblicazione della sentenza decorrono già dalla data del suo deposito”. Successivamente si sono conformate a tale principio Cass., sez. I, 29 ottobre 2012, n. 18569, e Cass., sez. III, 4 aprile 2013, n. 8216.



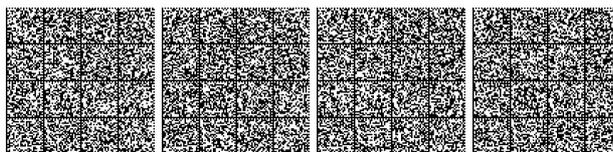
In particolare, va osservato che la segnalazione di contrasto, negli indirizzi di legittimità, concerneva l'identificazione, al fine della decorrenza dei termini per l'impugnazione, della data di pubblicazione della sentenza, rinvenendosi, accanto all'orientamento che fissava tale momento alla data di deposito del provvedimento, anche la tesi che, in presenza di doppia data, ascriveva alla seconda, che menzionasse esplicitamente la pubblicazione della sentenza, il correlativo effetto giuridico, dovendosi, pertanto, intendere la prima data riproduttiva di una mera attestazione del deposito della minuta del provvedimento (quand'anche il documento fosse risultato completo in ogni sua parte) ovvero comunque riferibile ad un adempimento prodromico ed anteriore, riservato al cancelliere ma ancora non integrante la pubblicazione vera e propria.

Con la richiamata sentenza n. 13794 del 2012, le Sezioni unite hanno condiviso la prima tesi, per la quale la prospettazione decisoria finale muove dal riconoscimento che il termine (già previsto ed applicabile "*ratione temporis*") di un anno per la proposizione dell'impugnazione stabilito dall'art. 327 c.p.c. "decorre dal giorno della pubblicazione della sentenza e non da quello della comunicazione dell'avvenuto deposito effettuata dal cancelliere alla parte costituita, giacché l'attività partecipativa del cancelliere resta estranea al procedimento di pubblicazione e non integra un elemento costitutivo né integrativo dell'efficacia di essa" (in tal senso v. Sez. 2, sentenza n. 10963 del 20 dicembre 1994; Sez. 3, sentenza n. 4220 del 24 aprile 1998; Sez. 3, sentenza n. 14698 del 13 novembre 2000 e, così via fino ad arrivare alle pronunce non massimate, della Sez. L, ordinanza n. 13488 del 3 giugno 2010, della Sez. L, sentenza n. 5096 del 2 marzo 2011 e della Sez. 6 - L, ordinanza n. 13433 del 17 giugno 2011). Il corollario logico che ne veniva fatto derivare, in punto di decadenza dall'impugnazione, consisteva nel rilevare che il termine decorre dalla pubblicazione della sentenza, coincidente con il "deposito in cancelleria della stessa", a nulla rilevando l'omissione della comunicazione di cancelleria di avvenuto deposito, la quale può dare solamente luogo a conseguenze disciplinari a carico del responsabile" (sul punto v. Sez. L, sentenza n. 15778 del 16 luglio 2007 e Sez. 2, ordinanza n. 14297 del 15 giugno 2010).

Nella giurisprudenza di legittimità risulta esaminata anche l'ipotesi (peraltro non infrequente presso le Cancellerie dei giudici di merito) in cui "la sentenza presenti, oltre la firma del giudice, due timbri di deposito entrambi sottoscritti dal cancelliere: al fine di individuare il giorno del deposito, dal quale decorre il termine di decadenza dall'impugnazione", in ordine a tale eventualità si era ritenuto che "occorreva far riferimento alla prima data, in riferimento alla quale risultava accertata la formazione della sentenza per la ricorrenza dei requisiti indispensabili prescritti dall'art. 133, primo comma, c.p.c. (ovvero la consegna della sentenza da parte del giudice al cancelliere e il suo contestuale deposito da parte di quest'ultimo), atteso che il successivo timbro di deposito, non potendo attestare un evento già verificatosi (la pubblicazione della sentenza), era riconducibile agli adempimenti a carico del cancelliere medesimo, di cui al secondo comma dell'art. 133 cc.p.c." (cfr. Sez. 2, sentenza n. 20858 del 29 settembre 2009). La sentenza (ed ovviamente, ogni altra pronuncia), intesa come documento riproduttivo del provvedimento da considerarsi finale ed irretrattabile, oltre che conforme al deciso, è consegnata dal magistrato al cancelliere, mentre questi, assumendosene la (doverosa prestazione *di*) ricezione, dà conto del contestuale deposito della stessa agli atti della cancelleria. Verrebbe a concludersi, con tale adempimento da parte del magistrato (denominato consegna nella stessa sentenza delle S.U. n. 13794/12), l'attività di redazione ed ultimazione del contenuto della sentenza, anche per la verifica di corrispondenza del documento finale alla decisione ed inizierebbe, per converso, una fase esterna, di tipo amministrativo che, culminando in attività di comunicazione (e talora notifica) oltre che di annotazione e trasmissione ad altri pubblici registri (o uffici, come quello fiscale), completa l'efficacia della decisione, presupponendone giocoforza la sua avvenuta pubblicazione.

Le Sezioni unite, con la predetta pronuncia (risolutiva del precedente contrasto), hanno inteso precisare che la consegna del documento da parte del magistrato al cancelliere avvia il procedimento di pubblicazione che, però, è destinato a compiersi, con la certificazione di deposito, senza "soluzione di continuità" ed anzi in termini di contemporaneità. La pubblicazione assume dunque il significato di effetto giuridico del deposito da parte del cancelliere, senza che nessun atto diverso di tale pubblico ufficiale sia concepibile, nella descritta vicenda finale della preparazione all'esistenza della sentenza: questa deve intendersi esistente in quanto e da quando resa pubblica mediante il suo deposito da parte del cancelliere, che ne riceve l'originale firmato e controllato dal magistrato decidente.

L'orientamento a cui hanno aderito le Sezioni unite ha inteso, quindi, recepire l'indirizzo per cui "l'attività di attestazione supposta dall'art. 133 è prevista dal comma 2 della norma non come da compiersi una volta avvenuto il deposito, cioè come attività eventualmente successiva e, quindi, non necessariamente contestuale, bensì come attività di attestazione contestuale del deposito (rilevandosi, infatti, come la norma reciti che "il cancelliere dà atto del deposito", onde il dare atto si dovrebbe intendere riferito al deposito).



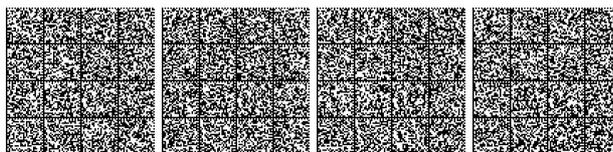
Con la indicata sentenza le Sezioni unite hanno, quindi, voluto superare l'indirizzo che, per le fattispecie di sentenza con doppia data — variamente attestativa o asseverativa di eventi, quali la consegna o il deposito ovvero la qualità di pubblicazione della pronuncia — attribuiva autonomia all'atto di deposito ovvero di pubblicazione da parte dell'organo amministrativo rispetto alla consegna del documento proveniente dal magistrato a ciò legittimato, finendo esso con il conferire al cancelliere una inesistente competenza determinativa ultima circa la stessa nascita della sentenza, comportante un apparente sacrificio di autosufficienza giurisdizionale a fronte della citata maggior tutela delle parti e delle opportunità di impugnazione, considerate obiettivamente dilatate e che, tuttavia, le Sezioni unite non hanno mostrato di condividere. Esse, anzi, hanno rilevato il carattere arbitrario di "qualsiasi 'ultronea' pubblicazione in data successiva a quella di deposito", sostenendosi, al riguardo, che "il cancelliere non può aggiungere un'attività di pubblicazione che la legge non prevede separatamente dall'attestazione di deposito, né rendere pubblica la sentenza quando si determina a farlo", al punto che "ogni altra data apposta sulla sentenza successivamente a quella di deposito di essa è priva di qualsiasi rilevanza per gli effetti giuridici che la legge fa derivare dalla sua pubblicazione".

6. Il collegio prende atto del menzionato intervento delle Sezioni unite che è venuto a costituire il "diritto vivente" attualmente applicabile (anche per la nuova valenza e — tendenziale — vincolatività che alle pronunce delle Sezioni unite assegna il nuovo art. 374, comma 3, c.p.c.), ma osserva che la soluzione adottata dal massimo consesso nomofilattico, nell'esaminare il combinato disposto degli artt. 133 e 327, comma 1, c.p.c., è suscettibile di comportare la possibile violazione degli artt. 3, comma secondo, e 24, commi primo e secondo, della Costituzione, con conseguente rilevazione dei relativi presupposti per sollevare la conferente questione incidentale di costituzionalità, che si prospetta — nel caso di specie — rilevante e non manifestamente infondata.

Osserva, peraltro, il collegio, in via pregiudiziale, che, pur non condividendo il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite nella più volte citata sentenza n. 13794 del 2012, non considera opportuno, ai sensi del richiamato art. 374, comma 3, c.p.c., investire nuovamente della questione le medesime Sezioni unite, alla stregua del percorso argomentativo espresso, recentemente, dalle stesse Sezioni unite, con la sentenza n. 13620 del 31 luglio 2012, sulle peculiari forza e valenza attribuibili allo "stare decisis" riconducibile agli stessi principi di diritto assenti dalle Sezioni unite, soprattutto con riferimento alla risoluzione di contrasti su questioni processuali. In particolare, con la ricordata sentenza n. 13620 del 2012, è stato affermato che "benché non esista nel nostro sistema processuale una norma che imponga la regola dello «stare decisis» essa costituisce, tuttavia, un valore o, comunque, una direttiva di tendenza immanente nell'ordinamento, stando alla quale non è consentito discostarsi da un'interpretazione del giudice di legittimità, investito istituzionalmente della funzione della nomofilachia, senza forti ed apprezzabili ragioni giustificative; in particolare, in tema di norme processuali, per le quali l'esigenza di un adeguato grado di certezza si manifesta con maggiore evidenza, anche alla luce dell'art. 360-bis, primo comma, n. 1, c.p.c. (nella specie, peraltro, non applicabile "ratione temporis"), ove siano compatibili con la lettera della legge due diverse interpretazioni, deve preferirsi quella sulla cui base si sia formata una sufficiente stabilità di applicazione nella giurisprudenza della Corte di cassazione".

Pertanto, alla luce di questa impostazione ermeneutica sulla necessaria effettività del "valore del precedente" costituito dal principio di diritto enunciato dalla Sezioni unite in materia processuale orientato a garantire stabilità agli indirizzi giurisprudenziali di legittimità (soprattutto se affermato da poco per risolvere un contrasto perpetuatosi per lungo tempo, come verificatosi nell'ipotesi in questione, senza trascurare la circostanza ulteriore che già singole sezioni hanno inteso successivamente recepire detto principio di diritto: Cass., sez. I, 29 ottobre 2012, n. 18569 rv. 624046, e Cass., sez. III, 4 aprile 2013, n. 8216 - rv. 625830), si ritiene inconferente reinvestire nuovamente le Sezioni unite — a così breve distanza temporale — dell'esame della questione processuale in discorso, per risollecitare una pronuncia conducente all'affermazione di un principio di diritto di contenuto opposto rispetto a quello enunciato a risoluzione del pregresso contrasto.

Solo incidentalmente si evidenzia, peraltro, che la più recente dottrina, la quale ha avuto modo di occuparsi della portata innovativa della suddetta sentenza n. 13620 del 2012, ha rilevato, in senso critico, che il principio affermato consente che il "vincolo" solo processuale delle Sezioni semplici al precedente delle Sezioni unite si estenda alla soluzione nel merito delle singole questioni prospettate (assumendo, perciò, connotati sostanziali), in modo tale da vincolare (o, comunque, condizionare in modo determinante) la giurisprudenza di legittimità con riferimento a qualsiasi fonte normativa. Si è, inoltre, incisivamente osservato che il precedente delle Sezioni unite — il quale costituisce il presupposto per l'applicazione dell'art. 374, comma 3, c.p.c. — si verrebbe a rivelare, secondo la lettura proposta con la sentenza delle S.U. appena ricordata, come il limite di applicazione della norma stessa, comportando la sua inoperatività (ovvero impedendosi, in concreto, alla Sezione semplice di rimettere la questione alle Sezioni unite) ogni qualvolta sia intervenuta (soprattutto in tempi recenti ovvero prossimi rispetto alla riproposizione della questione) una precedente pronuncia risolutiva della questione oggetto di pregresso contrasto da parte delle medesime Sezioni unite.



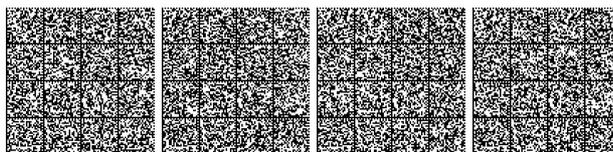
Tutto ciò, naturalmente, non impedisce al collegio — proprio valorizzando la peculiare forza del “diritto vivente” riconducibile alle pronunce delle Sezioni unite — di verificare la compatibilità dell’approccio ermeneutico sotteso a dette pronunce con i principi costituzionali in concreto involti dalla questione risolta (con la definizione del relativo contrasto presente all’interno delle sezioni semplici). A tal proposito si rileva che — nell’ambito della stessa giurisprudenza costituzionale — è stato reiteratamente chiarito che una questione sollevata dinanzi alla Corte costituzionale in via incidentale non può ritenersi “di mera interpretazione” — come tale inammissibile — ma “di legittimità costituzionale”, quando il giudice “*a quo*”, pur non condividendo l’interpretazione di una norma consolidatasi nella giurisprudenza della Corte di cassazione, non ne chiede una revisione sul piano ermeneutico, ma, assumendo quella interpretazione come “diritto vivente”, ne invoca una verifica sul piano della costituzionalità (v., ad es., Corte cost., sent. n. 110 del 1995; Corte cost., sent. n. 188 del 1995; Corte cost., sent. n. 480 del 2005). In altri termini, la giurisprudenza del Giudice delle leggi ha univocamente ritenuto ammissibili questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto una o più norme nella relativa interpretazione consolidatasi quale diritto vivente, poiché, avendo il giudice remittente la facoltà di uniformarsi o meno allo stesso diritto vivente, nella suddetta ipotesi non può essergli addebitato di aver richiesto un non consentito avallo ad una propria interpretazione in contrasto con l’esegesi delle norme denunciate consolidatasi in termini di diritto vivente, poiché proprio tale diritto vivente rappresenta l’oggetto dei possibili dubbi di costituzionalità (*cf.*, da ultimo, Corte cost., ord. n. 253 del 2012, nonché, sulla facoltà del giudice remittente di uniformarsi o meno al diritto vivente, Corte cost., sentenze nn. 338 del 2011 e 117 del 2012).

7. Ciò posto, ritiene il collegio che sussistono le condizioni per sollevare la questione incidentale di legittimità costituzionale in relazione al richiamato principio di diritto, costituente “diritto vivente”, affermato dalle Sezioni Unite con la più volte ricordata sentenza n. 13794 del 2012, poiché la interpretazione da quest’ultima privilegiata appare contrastante con i parametri normativi di cui agli artt. 3, comma 2, e 24, commi primo e secondo, della Costituzione.

La questione — in tal senso inquadrata — non è manifestamente infondata perché l’interpretazione fornita dalle Sezioni unite di questa Corte, con la richiamata sentenza, per un verso tende a determinare una disparità di trattamento tra la situazione processuale in cui le attività di mero deposito della sentenza e quella di effettiva pubblicazione della stessa risultano (come dovrebbe accadere di regola) contestuali con quella in cui le due attività si scindono ed hanno luogo in due momenti temporali diversi, spesso anche distanti apprezzabilmente (tenendosi conto, peraltro; che il novellato art. 327, comma 1°, c.p.c. — ancorché non applicabile nella specie “*ratione temporis*” — ha addirittura ridotto il termine c.d. “lungo” per la proposizione dell’impugnazione ordinaria a sei mesi a decorrere “dalla pubblicazione della sentenza”).

Invero, optandosi per l’applicazione del principio di diritto affermato con la sentenza n. 13794 del 2012, si assegnerebbe preferenza ad un’attività processuale (quella di mero deposito della sentenza con l’apposizione di un visto del cancelliere del tipo “depositata in data...”) che — in modo irragionevole ed in virtù di un approccio ermeneutico “*in malam partem*” — risulterebbe lesivo della pienezza e della certezza del diritto di difesa delle parti costituite in giudizio (in relazione alla portata precettiva dell’art. 24, commi 1° e 2°, Cost.), nei cui riguardi, invece, il termine appena indicato dovrebbe cominciare a decorrere dalla effettiva pubblicazione della sentenza, che è l’attività alla quale il cancelliere pone riferimento, in relazione all’art. 133, comma 2, c.p.c., nel biglietto contenente il dispositivo da comunicare alle parti e con riferimento alla quale le stesse prendono formale conoscenza dell’avvenuta pubblicazione del provvedimento. Del resto, il cancelliere è tenuto a rilasciare, di norma, le copie autentiche delle sentenze solo una volta che esse siano state effettivamente pubblicate ed annotate nell’apposito registro cronologico ed è corrispondentemente logico ritenere che l’attività di attestazione del passaggio in giudicato, a tale pubblico ufficiale conferita dall’art. 124 disp. att. c.p.c., non possa che assumere come momento di decorrenza del termine di cui all’art. 327, comma 1, c.p.c. — in caso di mancata notificazione della sentenza — quello della pubblicazione ufficiale della stessa.

A tal riguardo si osserva che non sembra plausibile configurare una distinzione tra il deposito della sentenza, come “consegna ufficiale” del documento al cancelliere, e la “certificazione del compimento di tale attività”; sembra, invece, ragionevole ritenere che sia appunto la certificazione del cancelliere, quale atto di certezza legale, a rendere ufficiale la consegna della sentenza, quale modalità di esternazione della decisione. Sicché la sentenza, la cui deliberazione ha natura di atto meramente interno, acquista efficacia, esterna per effetto del suo deposito attestato dal cancelliere, perché questa attestazione, che ha efficacia di certezza pubblica, vincola, fino a querela di falso, ad assumere per vero l’avvenuto deposito della decisione nella data indicata. Non si profila, quindi, congruo leggere (*cf.* Cass. n. 6991 del 2007) l’art. 133 c.p.c. tenendo distinto il comma 1, che attribuisce al deposito l’efficacia di rendere pubblica la sentenza, dal secondo comma, che impone al cancelliere di dare atto del deposito, perché senza attestazione del cancelliere non v’è pubblicazione della sentenza (e lo stesso comma 2 del citato art. 133 c.p.c. riconduce a quest’ultima attività il conseguente obbligo del cancelliere di provvedere, entro il termine — considerato ordinatorio — di cinque giorni, alla comunicazione, con apposito biglietto, alle parti costituite del dispositivo della sentenza con riferimento al quale deve, perciò, intendersi completato il procedimento di rituale pubblicazione).



Con quanto appena affermato, ovviamente, non si vuole avallare la tesi alla stregua della quale il termine lungo ex art. 327, comma 1°, dovrebbe decorrere a far data dall'avvenuta comunicazione della pubblicazione della sentenza a cura della cancelleria (la cui questione è stata, peraltro, già ritenuta — con riguardo al processo ordinario di cognizione — manifestamente infondata, avuto riguardo al ravvisato bilanciamento tra l'indispensabile esigenza di tutela della certezza delle situazioni giuridiche ed il diritto di difesa: *cf.* Corte cost. sentenze nn. 584 del 1990 e 297 del 2008; sul punto v. anche Cass. nn. 16311 del 2004 e Cass. n. 17704 del 2010), bensì si vuole porre in risalto che tale termine debba decorrere dalla "pubblicazione in senso proprio", in tal senso intendendosi il riferimento a tale termine contenuto nel citato art. 327, comma 1°, del codice di rito civile.

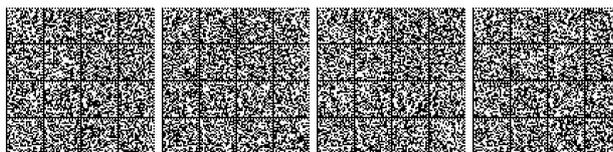
In relazione, perciò, ad una possibile equivocità interpretativa del dato normativo (per come — in ipotesi — emergente, nella specie, in relazione al combinato disposto degli artt. 133, commi 1° e 2°, e 327, comma 1°, c.p.c.) andrebbe attribuita preferenza alla soluzione ermeneutica conforme a quella costituzionalmente orientata, ovvero espressiva del generale canone di coerenza sistematica dell'ordinamento giuridico (processuale, nella fattispecie), tale da non determinare situazioni di irragionevolezza e da garantire, in modo certo ed univoco, le posizioni delle parti processuali nell'esercizio del diritto assoluto di difesa, di cui il diritto di impugnazione rappresenta una estrinsecazione essenziale.

Diversamente opinando si configurerebbe il rischio di esporre le suddette parti ad una indebita penalizzazione del loro ruolo, qualora le stesse dovessero essere ritenute gravate di un non previsto onere (peraltro non riconducibile allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione) di verificare la possibile scissione — che si realizza nella pratica giudiziaria (ed invero molto frequentemente, solo che si pensi alle numerosissime pronunce della giurisprudenza di legittimità sulla inerente questione, tanto da determinarsi un contrasto) — tra le attività di "mero deposito" e quella di pubblicazione in senso stretto (come tale attestata dal cancelliere) e, in quanto tale, avente rilevanza esterna nel processo e nei confronti delle parti medesime.

Si è, anzi, sostenuto, in proposito, che al cancelliere non dovrebbe nemmeno essere riconosciuta la facoltà di scindere il procedimento unitario di pubblicazione della sentenza, segmentando in fasi successive l'attività di deposito (della minuta o dell'originale) e di pubblicazione, non potendo avere margine di discrezionalità sulla data in cui rendere effettivamente pubblica la sentenza stessa, ragion per cui, ove tale evenienza si verifici, i relativi effetti negativi non possono ripercuotersi in danno delle parti incolpevoli.

Alla stregua di queste argomentazioni, quindi, il collegio — al fine di rafforzare la ritenuta lesione, per effetto del "diritto vivente" rappresentato dalla sentenza delle Sezioni unite n. 13794 del 2012, degli artt. 3, comma 2, e 24, commi 1° e 2°, Cost. — intende nuovamente sottolineare che la decadenza dall'impugnazione deriva, come si è ricordato, dallo spirare di un termine che inizia a decorrere dalla "pubblicazione della sentenza". La parte che deve sottostare al termine è quindi indotta, sia dal principio di affidamento, sia da un'interpretazione letterale di questa disposizione, ad ancorare la propria attività alla pubblicazione e non al (mero) deposito della sentenza. Pertanto la ricerca della data di deposito, quale veicolo per conoscere la data di pubblicazione ex art. 133 c.p.c., è esigibile solo ove nell'atto da impugnare non sia presente una specifica attestazione che riguardi la pubblicazione. Il conflitto tra le due attestazioni — ad avviso del collegio — deve, perciò, essere necessariamente risolto attribuendo ad una di esse un senso diverso da quello che è foriero delle conseguenze della pubblicazione della sentenza, che è il momento in cui l'atto è reso conoscibile alle parti e che fa decorrere il tempo utile per la proposizione del gravame.

Orbene, l'orientamento recepito con la sentenza delle Sezioni unite n. 13794 del 2012 è costretto a risolvere forzatamente la contraddizione conferendo all'attestazione di "pubblicazione" un senso che è estraneo — e anzi opposto — a quello proprio del termine, individuandolo nelle attività di annotazione nei registri di cancelleria, che è attività meramente interna dell'ufficio. Per contro si appalesa — in linea generale — ispirata ad un sicuro criterio di ragionevolezza una lettura che attribuisca all'attestazione di "deposito" il senso di "deposito in minuta". Questa impostazione trova conforto anche nella previsione di cui all'art. 119 disp. att. c.p.c. (laddove, al comma 2°, si discorre di "minuta consegnata al cancelliere"), che prescrive la consegna di una minuta da parte dell'estensore al presidente del Collegio e da questi al cancelliere, che ne affida la scritturazione al dattilografo di ruolo. Ultimata la scritturazione, presidente ed estensore verificano la corrispondenza dall'originale alla minuta, sottoscrivono la sentenza e la avviano alla pubblicazione da parte del cancelliere. Ora, nel corso del tempo l'attestazione del deposito in minuta è invalsa negli uffici giudiziari quale momento utile a fissare l'adempimento (rilevante anche disciplinarmente) dell'attività di predisposizione della sentenza da parte dell'estensore. L'avvento dell'utilizzazione degli strumenti elettronici ha progressivamente compresso tali fasi, in virtù della

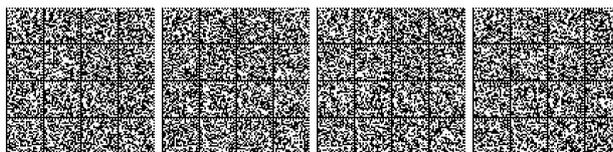


(ormai sempre più invalsa) scritturazione diretta da parte dell'estensore e alla consegna al cancelliere di un testo che: *a*) a volte deve essere controfirmato dal presidente; *b*) a volte consta della sola motivazione e deve essere, completato con "l'intestazione" della sentenza (cioè con l'epigrafe predisposta sovente dalla cancelleria); *c*) a volte è completo, ma perviene al cancelliere quando questi non è in condizione, per il carico di lavoro, di provvedere al deposito nel senso proprio di cui all'art. 133 c.p.c.

A tal proposito è particolarmente rilevante segnalare che il differimento del formale deposito per la condizione delle cancellerie è spesso di alcuni giorni e talvolta di molte settimane. L'uso dell'attestazione "depositato in minuta" mantiene quindi attualità al fine di scandire i tempi dell'attività giurisdizionale e quelli della cancelleria. È dunque ben più consono rispetto ai precisati parametri costituzionali ritenere che, in presenza di una doppia contraddittoria attestazione — tra deposito e pubblicazione della sentenza — la prima si riferisca al deposito della minuta, cioè a un'attività codificata, interna al procedimento di pubblicazione della sentenza e riconoscibile nella prassi giudiziaria. Né appare trascurabile un altro fondamentale argomento: l'interpretazione rigorista alla quale hanno aderito le Sezioni unite con la menzionata sentenza n. 13794 del 2012 si risolve — in modo irragionevole e discriminatorio (per la ritenuta gravità della difficoltà, in tal caso, dell'esercizio del diritto di difesa, v., da ultimo, Cass. n. 6304 del 2013 e Cass. n. 6991 del 2007) — nella sottrazione alle parti di una frazione, che può essere anche molto consistente e che può risultare (in situazioni particolarmente patologiche) anche di alcuni mesi, del tempo utile per l'impugnazione, che — nell'attuale regime processuale — deve essere non inferiore a sei mesi (un anno prima della modifica dell'art. 327 c.p.c.). Anteriormente alla "pubblicazione" la sentenza, per quanto depositata, non è infatti nota ai contendenti. Né sembra verosimile e plausibile opinare diversamente, giacché se la cancelleria ha proceduto a doppia attestazione e alla seconda ha attribuito la denominazione di "pubblicazione", con evidenza ha dato atto della circostanza che, prima di quella data, la sentenza non era stata ancora "resa pubblica". Il senso del primo termine, "depositato", è quindi da desumere dalla connessione con l'uso del secondo, salvaguardando i diritti dei litiganti (v., in tal senso, le condivisibili Cass. n. 12681 del 2008; Cass. n. 22057 del 2011 e Cass. n. 22455 del 2011).

8. Ravvisata la non manifesta infondatezza della descritta questione incidentale di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 3, comma 2, e 24, commi 1 e 2, Cost., rileva il collegio che la questione stessa è anche chiaramente rilevante in relazione al presente giudizio di legittimità, essendosi riferita la sentenza di appello impugnata, ai fini dell'individuazione della decorrenza del termine di cui all'art. 327, comma 1; c.p.c., proprio al momento del "mero deposito" della sentenza di primo grado (avvenuto in data 8 aprile 2003), qualificato come idoneo a determinare la giuridica esistenza della sentenza stessa, anziché a quello della "effettiva pubblicazione" della medesima, attestata dal cancelliere come verificatasi il successivo 28 luglio 2003 (oltre tre mesi dopo), in tal senso pervenendo alla declaratoria di inammissibilità del gravame per rilevata intempestività della sua proposizione. La proposizione dell'appello sarebbe stata, invece, da ritenersi tempestiva (con conseguente sua ammissibilità) ove la Corte di appello partenopea avesse posto riferimento alla (seconda) data di attestazione dell'avvenuta pubblicazione effettiva (coincidente con quella annotata nel registro cronologico delle sentenze e riportata dalla stessa cancelleria anche sull'avviso di deposito comunicato ai difensori delle parti costituite), dal momento che l'atto di appello (relativo ad un giudizio locatizio) risultava essere stato depositato nella cancelleria del giudice di secondo grado il 13 luglio 2004 (momento da considerare pacificamente dirimente ai fini del rilievo della tempestività del gravame nel rito speciale ex art. 447-bis c.p.c.: *cf.*, ad es., Cass. n. 9530 del 2010 e Cass. n. 20344 del 2010) e, quindi, entro l'anno (senza, peraltro, nemmeno computare il periodo di sospensione feriale di altri 46 giorni, pur pacificamente spettante alla parte appellante) dalla predetta data del 28 luglio 2003, avuto riguardo all'osservanza del disposto di cui all'art. 327, comma 1°, c.p.c., nella sua versione "*ratione temporis*" applicabile, ovvero in quella antecedente alla sua modifica intervenuta per effetto dell'art. 46, comma 17, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (riferibile ai soli giudizi "ab initio" instaurati dopo l'entrata in vigore di quest'ultima legge, ossia dopo il 4 luglio 2009).

9. In definitiva, alla stregua delle ragioni complessivamente esposte, bisogna disporre, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la conseguente sospensione del presente giudizio l'assolvimento degli adempimenti notificatori e di comunicazione prescritti dal comma 4 dei citati art. 23.



P. Q. M.

Letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 133, commi 1 e 2, e 327, comma 1, c.p.c. (nella sua versione "ratione temporis" applicabile, antecedente alla modifica apportata con l'art. 46, comma 17°, della legge 18 giugno 2009, n. 69), in relazione agli artt. 3, comma 2, e 24, commi 1 e 2, della Costituzione, nella parte in cui, secondo il diritto vivente (riconducibile alla interpretazione riferita ai predetti artt. 133 e 327 c.p.c. operata dalla sentenza delle Sezioni unite n. 13794 del 1° agosto 2012, confermata da successive pronunce di sezioni singole) deve ritenersi che — nell'eventualità in cui, sulla sentenza, oggetto di impugnazione, siano state apposte due date, una (precedente) di deposito, senza espressa specificazione che il documento contiene soltanto la minuta del provvedimento, e l'altra (successiva) di pubblicazione — tutti gli effetti giuridici derivanti dalla pubblicazione della sentenza (e, quindi, anche la decorrenza del termine previsto dallo stesso art. 327, comma 1, c.p.c.), si producono già dalla prima data del suo deposito e non, invece, dalla seconda data attestante l'effettiva pubblicazione della sentenza.

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

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Procuratore Generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri. Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal Cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso nella camera di consiglio della 2ª Sezione civile in data 3 ottobre 2013.

Il Presidente: TRIOLA

14C00049

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-014) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 4 0 3 2 6 *

€ 4,00

